



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

PAULA CAROLINE MENDES SOARES

**PENSANDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A
PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NAS UNIDADES TEMÁTICAS DE GÊNERO E
MUNICÍPIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL DA REDE
MERCOCIDADES (2000-2018)**

SÃO CRISTOVÃO

2020

PAULA CAROLINE MENDES SOARES

**PENSANDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A
PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NAS UNIDADES TEMÁTICAS DE GÊNERO E
MUNICÍPIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL DA REDE
MERCOCIDADES (2000-2018)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Sergipe como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

**Orientador: Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges
Junqueira.**

SÃO CRISTOVÃO

2020

TERMO DE APROVAÇÃO

PAULA CAROLINE MENDES SOARES

PENSANDO A POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA: A PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NAS UNIDADES TEMÁTICAS DE GÊNERO E MUNICÍPIO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL DA REDE MERCOCIDADES (2000-2018)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Sergipe como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Relações Internacionais.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cairo Gabriel Borges Junqueira – Orientador

Prof. Dr. Livia Peres Milani

Prof. Dr. Geraldo Adriano Godoy de Campos

São Cristóvão, 13 de outubro de 2020.

Aos meus pais e família por tornarem possível
o sonho da graduação em minha vida.

RESUMO

A partir das mudanças no sistema internacional desde a década de 1990, entidades subnacionais emergiram enquanto atores importantes para as relações internacionais e passaram a influenciar diretamente o processo decisório de política externa dos países, buscando alcançar suas demandas internas e seus interesses através da atuação internacional, denominada paradiplomacia. Partindo do pressuposto de que a política externa é uma política pública, o trabalho busca analisar atividades e iniciativas de cooperação descentralizada desenvolvidas por São Paulo na Rede Mercocidades, sobretudo nas Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local entre 2000 e 2018. Através da metodologia de estudo de caso, a pesquisa se sustentará com base em um duplo marco-teórico conceitual: primeiramente, será levado em consideração debates acerca da Análise de Política Externa e, em um segundo momento, o objeto de estudo será averiguado sob as lentes da perspectiva de Governança Multinível. Para a realização da investigação são utilizadas fontes secundárias de pesquisa, livros e artigos especializados, bem como documentos próprios desenvolvidos pela Rede Mercocidades, a exemplo dos Informes Anuais de suas Secretarias Executiva e Técnica.

Palavras-chave: Cooperação Descentralizada; Paradiplomacia; Mercocidades; Política Externa; São Paulo.

ABSTRACT

From the changes in the international system since the 1990s, subnational entities emerged as important actors in international relations and began to directly influence the foreign policy-making process of countries, seeking to reach their internal demands and interests through international action, which is called paradiplomacy. Based on the assumption that foreign policy is a public policy, the work seeks to analyze activities and initiatives of decentralized cooperation developed by São Paulo in the Mercocidades Network, especially in the Thematic Units of Gender and Municipality and Local Economic Development between 2000 and 2018. Through the case study methodology, the research will be based on a double conceptual theoretical framework: first, debates about Foreign Policy Analysis will be taken into account and, in a second moment, the object of study will be investigated under the lens of Multilevel Governance perspective. Secondary sources of research, books and specialized articles are used to carry out the investigation, as well as documents developed by the Mercocidades Network, such as the Annual Reports of its Executive and Technical Secretariats.

Keywords: Decentralized Cooperation; Paradiplomacy; Mercocities; Foreign policy; Sao Paulo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
CAP. 1: NOVOS ATORES DO SISTEMA INTERNACIONAL, MODELOS CONCEITUAIS TEÓRICOS E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	5
1.1. Debate norteador: política externa, política pública, paradiplomacia, cooperação descentralizada e atores subnacionais.....	8
1.2. Descentralização do processo decisório na política externa brasileira e a emergência de novos atores.....	14
CAPITULO 2: ATUAÇÃO INTERNACIONAL EM REDES: A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO MERCOSUL	16
2.1. Atuação Internacional das Cidades e o Papel da Paradiplomacia no Brasil e no MERCOSUL.....	20
2.2. Cooperação descentralizada no Brasil e a atuação das cidades brasileiras em redes no processo de integração regional.....	25
CAPITULO 3: FORMAÇÃO DAS MERCOCIDADES E ATUAÇÃO INTERNACIONAL DAS CIDADES BRASILEIRAS.....	26
3.1. Cooperação Descentralizada no MERCOSUL: a falta de representação dos governos locais.....	30
3.2. Integração Subnacional: O caso das Mercocidades.....	32
3.3. Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local: a atuação de São Paulo e Políticas Desenvolvidas e Difundidas Internacionalmente.....	37
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERENCIAS	46

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, as relações internacionais receberam novos termos e agendas de pesquisa, tornando perceptível o aumento de tendências a inserção, participação e atuação internacional de atores subnacionais. Essas tendências estão ligadas a uma série de fatores, dentre eles a redemocratização, processos de integração regional, relações fronteiriças e manejos de urbanização e globalização das localidades. Além dessas questões, os governos locais passam a buscar os seus próprios objetivos independentemente dos Estados centrais, e por isso se associam às chamadas Redes de Cidades, onde, ao agirem em conjunto, conseguem melhores perspectivas de desenvolvimento.

As redes são consideradas nós interconectados (CASTELLS, 1996) que ajudam a estabelecer vínculos entre indivíduos e organizações, encurtando as distâncias existentes entre esses. De acordo com Meneghetti Neto (2005), as cidades envolvidas em redes dispõem de tecnologias mínimas: linhas telefônicas locais, computadores pessoais e um modem para acesso à internet. Além disso, fazem parte de grupos de cidades que possuem os mesmos objetivos e procuram trocar informações dentro de contextos de cooperação internacional, representadas pela ausência de hierarquia, descentralização do poder decisório e a atuação em conjunto por objetivos comuns (LOIOLA e MOURA, 1996). Ao tratar de instâncias regionais, uma das principais e mais conhecidas é a Rede Mercocidades, criada em 1995 com o objetivo de promover a inserção das suas cidades-membro no processo de integração regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul), além de influenciar nas decisões do bloco, sendo através desses que os atores subnacionais encontram oportunidades de aumentar o diálogo com instâncias externas além dos Estados centrais.

Partindo do pressuposto de que a política externa é uma política pública e, buscando compreender a relação e incorporação de novos atores com efetiva participação no Sistema Internacional e fatores que sustentam esse pressuposto, serão analisadas atividades e iniciativas de cooperação descentralizada desenvolvidas por São Paulo na Rede Mercocidades, sobretudo nas Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local entre 2000 e 2018.

O primeiro ponto está na compreensão de como ocorre a descentralização do processo decisório e a influência de outros níveis de governo nas decisões de política externa, à exemplo das esferas supranacionais e subnacionais e a sua participação em redes internacionais de cidades, em específico, da Rede Mercocidades. No Brasil, essa descentralização começou a ocorrer em 1980 (FIGUEIRA, 2009, p. 8) através do processo de abertura comercial e

redemocratização. Nesse período, o país passou a levar em consideração outras agendas e atores e a sua influência em processos decisórios, onde passam a ter uma voz ativa na mobilização de questões internas em âmbito internacional, impactando diretamente nas decisões do país.

No capítulo 1, serão analisados os novos atores do Sistema Internacional, além de modelos conceituais teóricos de Análise de Política Externa (APE), para que através do entendimento de como ocorrem as decisões de política externa no Brasil, seja possível compreender o processo de descentralização e o surgimento desses e a sua influência. Para isso, serão apresentados os principais conceitos da literatura: política externa, política pública, paradiplomacia, cooperação descentralizada e atores subnacionais, amplamente utilizados ao longo do trabalho. A APE aparece como ponto de apoio à própria questão do entendimento de como ocorreu a descentralização, apresentando o pensamento dos seus principais teóricos, como Graham Alisson (1971), Moravscik (1993), Putnam (2010), Milner (1998), Rosenau (1990 e 1992) e Marks (1992). Ademais, serão utilizadas a concepção dos Jogos de Dois Níveis, para demonstrar a influência dos níveis doméstico e internacional nas decisões de política externa e o conceito de Governança Multinível, representado por sistema de negociações contínuas entre governos a nível regional e local, ressaltando a importância de outros níveis de análise que não somente o Estado na política externa.

No capítulo 2, será analisado de fato o processo de descentralização, onde serão abordados os principais tópicos relacionados à cooperação descentralizada e à Integração Regional, com ênfase no Mercosul e da atuação internacional das cidades em Redes. Visando compreender melhor esse processo, será introduzido o papel da paradiplomacia no Brasil e no Mercosul, além das iniciativas internacionais das cidades brasileiras e o desenvolvimento desse processo. Por fim, será apresentada a problemática da cooperação descentralizada brasileira e a maneira pela qual a falta de representatividade local levou os atores subnacionais a buscar novas perspectivas através das Redes.

No capítulo 3, será apresentado de forma mais prática a participação subnacional brasileira dentro da Rede Mercocidades, da atuação e participação de São Paulo no bloco e as políticas públicas empreendidas pelo município durante os anos de análise que se estendem de 2000 a 2018, em virtude de compreenderem tanto a expansão nacional e internacional da Rede, além das primeiras iniciativas de atuação internacional do município a partir de 2001, pela criação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais. Além disso, será observado como ocorreu o processo de cooperação descentralizada no Mercosul, a formação e estrutura organizacional e metodológica para avaliação das políticas das Mercocidades e a atuação das cidades brasileiras internamente a Rede, através das Unidades Temáticas. A análise, assim

como a metodologia utilizada para avaliação do que é implementado na Rede será realizada primordialmente através dos Informes anuais da sua Secretaria Técnica e Executiva, levando em consideração especialmente as políticas implementadas no âmbito das Unidades de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local.

Observando e analisando as cidades enquanto protagonistas nos temas de desenvolvimento, é fundamental verificar o envolvimento e a coordenação desses novos atores no cumprimento de metas e objetivos acordados pelos Estados através da sua participação nas Redes de Cidades. Tendo isso em vista, o município escolhido para análise foi São Paulo, por fazer parte de um movimento global, intensificando suas ações em âmbito local, nacional e internacional e, buscando construir diretrizes sólidas através da implementação e desenvolvimento de novas políticas públicas através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais.

A forma com a qual o município lida com questões de inserção internacional tem influência dos diferentes mandatos e gestões dos prefeitos do município, iniciadas a partir de Luiza Erundina (1989-1992), embora descontinuadas e retomadas somente a partir do mandato de Marta Suplicy (2001-2004), seguida por José Serra (2005-2006) embora de forma menos incisiva e logo após por Gilberto Kassab (2007-2012), Fernando Haddad (2013-2016), João Dória (2017-2018) e Bruno Covas (2018-atual), seja através da cooperação técnica ou por estratégias de marketing e investimentos. Esse processo funcionou principalmente como uma forma do município obter projeção internacional pela assinatura de acordos, projetos de cooperação bilateral e diálogos com autoridades e outros governos externos que beneficiavam diretamente os seus objetivos de desenvolvimento local.

As considerações finais apresentam de forma sucinta o desenvolvimento do trabalho, buscando responder e justificar a problemática da política externa realmente ser considerada uma política pública, através das discussões apresentadas nos capítulos, desde as mudanças no sistema internacional, a emergência de atores subnacionais, sua importância nas decisões de política externa, a compreensão da paradiplomacia e da cooperação descentralizada, níveis de análise, integração regional, formação do Mercosul, das Mercocidades, das suas Unidades Temáticas e, principalmente através das políticas e diretrizes desenvolvidas pela cidade de São Paulo durante os anos em questão.

Capítulo 1: Novos Atores do Sistema Internacional, modelos conceituais teóricos e Análise de Política Externa

1.1. Debate norteador: política externa, política pública, paradiplomacia, cooperação descentralizada e atores subnacionais

Ao discutir sobre novos atores internacionais, estamos nos referindo a modificações que ocorrem nas Relações Internacionais e no sistema internacional durante o século XX, onde os Estados perderam em certa medida a sua proeminência enquanto principais instâncias de tomada de decisão em âmbito doméstico e internacional. Dadas essas transformações, ocorre-se a expansão da atuação de outros atores no processo decisório de política externa dos países, que podem incluir desde a sociedade civil até governos subnacionais, que passam a desempenhar papéis cada vez mais relevantes no cenário internacional (RIBEIRO, 2009).

O Ministério das Relações Exteriores é historicamente uma das principais burocracias do país, firmando-se através de sua estrutura coesa, estável e de tradições que perduram ao longo de regimes e sistemas políticos nacionais. Porém, processos de mudanças e de redemocratização trouxeram à tona demandas da sociedade sobre o sistema político e a consequente politização do processo de formação de políticas públicas e da Política Externa Brasileira (PEB). Ao passo que o MRE mantém um discurso tradicionalista na tomada de decisões, o processo de politização e a participação de grupos opositores e outros atores passam a também participar de discussões e da própria formulação da PEB (MESQUITA, 2011).

Para adentrar o debate propriamente dito acerca da influência da descentralização no processo decisório da PEX e de novos atores e agendas, é necessário que alguns conceitos sejam explicitados, afim de evitar confusões posteriores sobre o que significa cada termo e qual é o seu papel dentro da discussão teórica. O principal pressuposto a ser desenvolvido no trabalho é o de que a política externa pode ser considerada uma política pública e, segundo Milani e Pinheiro (2013) ao se adotar essa perspectiva, a política externa passa a sofrer influência de outros grupos e de outras dinâmicas de governo resultadas de barganhas e coalizões que podem ter efeitos na sua formulação e implementação.

Porém, a partir dessa análise, o que significa e a que se refere a política externa e as políticas públicas? Segundo a definição do Dicionário de Relações Internacionais (Plano & Olton, 1969, p. 144) a política externa pode ser definida enquanto uma ação planejada, desenvolvida em relação a outros Estados e entidades internacionais, com a finalidade de realizar objetivos de interesse nacional, sendo “uma atividade de fronteira cruzando dois ambientes – o interno e o externo. A ação dos decisores políticos situa-se, por isso, na junção

destes dois meios, devendo, por isso, gerir os interesses e oportunidades de ambos.” Há ainda teóricos que defendem que a política externa deve ser considerada uma política de Estado, e não de governo, o que de certa forma justifica que o processo decisório esteja centralizado em países democráticos, visto que é a partir deles que ocorre a interação entre os países.

Salomón e Pinheiro (2011) identificam a política externa como sendo de fato implementada externamente ou voltada para outros Estados, o que, contrariamente a outras políticas públicas, tem o sucesso das implementações de decisões dependendo de agentes externos. Apesar disso, Barros (1998) e Lafer (2001) convergem sobre a condução da política externa, considerando as realidades doméstica e internacional no alcance de seus principais objetivos. Para Barros (1998, p.13) “[...] a natureza da política externa é dual”, visto que obedece a articulação entre o interesse nacional e suas perspectivas em âmbito interno, sendo a defesa externa de vontades domésticas.

Numa definição mais específica do termo, Letícia Pinheiro (2004, p. 07) apresenta a política externa como:

[...] o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como ele se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.

Por outro lado, o conceito de política pública pode contar com uma gama de definições que enfatizam não somente o seu conceito, mas também processos ou intervenções que incidem na sociedade através de suas motivações, “[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, p. 24). Para Souza (2006), os governos têm autonomia relativa para formular e implementar suas políticas, uma vez que sofrem pressões internas e externas. Desse modo, cada política pública tem suas próprias especificidades, uma vez que dependem da área temática e do momento que o país esteja vivendo.

Segundo Saravia (2006, p. 28-29), a política pública pode ser definida enquanto,

Fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. [...] Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Situando o debate dentro dos seus principais conceitos, a visão de que a política externa pode ser considerada uma política pública é reforçada pela relação entre a política interna do

país, sua política externa e a mobilização e emergência de novos atores no processo decisório. Hill (2003) ressalta que a política externa geralmente requer pouca regulamentação legal, o que permite uma maior liberdade de atuação na sua formulação, geralmente constituídos em pequenos grupos de pessoas, desde oficiais eleitos a democratas e, em geral, com graus variados de agência, que fazem com que as decisões passem a não ser tomadas somente em âmbito estatal, mas também de forma doméstica, regional, internacional ou transnacional. Apesar disso, os temas de política externa não recebem tanta atenção da opinião pública, embora suas decisões gerem impacto na sociedade ao longo do tempo. Sobre novos atores, o autor afirma que o principal ator da política externa continua sendo o Estado, porém, outros atores, ainda que atuem de forma limitada e sejam dependentes do Estado, possuem interesses próprios e devem ser considerados nas decisões externas do país.

Se novos atores aparecem, é necessário compreender como esse processo acontece e se torna relevante. Uma das formas de explicação é através da descentralização do processo decisório, que por sua vez está associada a sua democratização, através da participação de atores não estatais, sendo um processo político no sentido social, a partir do momento que o Estado não atende de forma eficiente e eficaz as demandas da sua população (FELICISSIMO, 1992). Desse modo, os diversos níveis do Estado e de suas entidades subnacionais são fortalecidos e articulados, havendo o predomínio de políticas de descentralização que reforçam os mecanismos de eficácia e promovem uma maior participação e representatividade nas decisões, a fim de atenderem possíveis demandas junto às instâncias centrais do governo.

Considerando a descentralização enquanto um instrumento da democratização, essa torna-se um fenômeno produzido pela própria dinâmica de interação entre diferentes atores territoriais, como o próprio Estado, que migra parte do seu poder decisório, atribuições, recursos e responsabilidades para além dos limites do Governo, podendo incluir a participação das cidades e utilização de outros tipos de organizações intermediárias enquanto sujeitos formuladores de políticas públicas. A própria descentralização pressupõe a participação, no sentido de possibilitar formas de atuação local efetivas no que tange o controle de agenda e ações do governo, possibilitando ações mais focalizadas, a exemplo de parcerias com organizações de atuação local, que podem aumentar a capacidade desses atores para alcançar os resultados que esperam (RESENDE; TEODOSIO, 2008).

Para Motta (1991) a descentralização consiste na transferência de certos poderes de decisão aos agentes locais, embora continuem agindo sempre por conta do poder central e estando a esse subordinado. Descentralizar consiste em dar às coletividades o poder de gerir de forma autônoma seus próprios assuntos, podendo trazer a democratização através dos processos

que envolvem a provisão de serviços públicos (ARRETCHE, 1999). Cabe levar em consideração que descentralizar não significa privar o Estado de suas obrigações, mas o levar para âmbitos mais estratégicos e não propriamente de execução de políticas, visto que esse processo revela outros atores importantes para a ação e gestão pública, como as cidades e a sociedade civil (RESENDE; TEODOSIO, 2008). Para os opositores da democratização, é necessário adotar visões estratégicas de longo prazo principalmente em questões ligadas às políticas que são implementadas, uma vez que seriam incompatíveis com os ciclos políticos das democracias. Nesse aspecto, a existência de outros atores que influenciem no processo decisório pode atrapalhar a consistência e a continuidade da política externa, afetando também a defesa do interesse nacional em âmbito internacional.

Ainda sobre a descentralização, dois conceitos se tornam importantes dentro da discussão: a paradiplomacia e a cooperação descentralizada. Essa se dá principalmente pela necessidade que a diplomacia e o comportamento dos Estados têm de se adaptar a modernidade, visto que a ideia de que as relações internacionais seriam realizadas apenas por e para governos nacionais e centrais tornou-se obsoleta (TAVARES, 2014). A paradiplomacia, nesse contexto, está relacionada à inserção internacional de governos subnacionais e, segundo Salomón (2011), enquanto à implementação da política externa dos atores e governos subnacionais, praticada através de representantes de um mesmo nível de governo sem qualquer interdependência com outros níveis (YAHN FILHO, 2011). Para Ribeiro (2009) os governos subnacionais caracterizam-se enquanto governos locais (municípios) ou regionais, instâncias superiores. Assim como a política externa, a paradiplomacia busca obter ganhos para a população local através de estratégias próprias. Podendo ser interpretada enquanto uma extensão da política implementada especificamente por Estados e municípios, ou enquanto “uma extensão da política doméstica” (LECOURS, 2001, p. 93-97).

A paradiplomacia, para Fronzaglia (2005, p. 50) pode ser definida como:

(...) o conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais – de maneira isolada ou conjunta – conforme seu grau de autonomia e que visam sua inserção internacional podendo ser complementares, paralelas ou conflitantes com a diplomacia conduzida pelo governo central.

A paradiplomacia não é sempre um processo harmônico junto as políticas centrais de governo, sendo passível de causar conflitos e desafios à própria diplomacia do país (SOLDATOS, 1990). Embora isso nem sempre signifique de fato uma convergência política, o Estado pode aceitar e estimular o papel internacional de suas entidades federadas como complementares aos seus esforços nacionais, mesmo sendo uma política que vá de encontro aos interesses dos atores envolvidos nos processos. Ainda na visão de Soldatos (1990), a política

externa se torna cada vez mais segmentada tanto funcionalmente – em relação a seus ministérios – quanto territorialmente – ao envolver os governos subnacionais. Para Salomón (2011) as principais atividades relacionadas a paradiplomacia são a cooperação técnica com outros atores subnacionais e a promoção econômica e comercial no exterior, o que por sua vez indica que os países constroem suas próprias versões da paradiplomacia visando principalmente o desenvolvimento local e a busca por recursos internacionais atendendo a benefícios próprios.

Com relação a cooperação descentralizada, há uma associação e uma articulação conjunta em ações de cooperação internacional para o desenvolvimento dos atores subnacionais de diferentes Estados, buscando conectar cidades e municípios para a troca de conhecimentos e, na maneira a qual essa atuação ocorre em municípios brasileiros no âmbito do Mercosul, e, especificamente, de São Paulo dentro da Rede Mercocidades. Para Dessotti (2009), a cooperação descentralizada refere-se às atividades paradiplomáticas, à exemplo das redes de cidades e ações dos governos em âmbito local e regional, enquanto a paradiplomacia estaria melhor associada à ação internacional dos governos subnacionais e a relação cooperativa desenvolvida por esses atores no desenvolvimento de ações.

A cooperação descentralizada trata-se da relação substancial colaborativa entre entidades subnacionais de diferentes países, com vista ao desenvolvimento local sustentável, o que implica em algumas formas de trocas e suportes conduzidas por estas instituições ou outros atores locais entre si (HAFTEK, 2003, p. 336; ANDRADE E BARROS, 2010, p. 6-10). Segundo a Comissão Europeia, a cooperação descentralizada pode ser desenvolvida por poderes públicos locais, organismos não governamentais, sindicatos, cooperativas, instituições de pesquisa, etc. Normalmente são colocada em prática através das próprias cidades, visto que a atuação em redes no cenário internacional busca otimizar a atuação subnacional nas trocas e questões internacionais que são pertinentes aos governos locais (MERCHER; VILLENAVE, 2012).

Por fim, ao tratar da descentralização de fato, a participação de novos atores transnacionais que fogem da percepção tradicional unicamente centrada no Estado-Nação, é necessário entender quem está de fato envolvido no processo. Para Moravcsik (1993), o processo decisório é melhor solucionados em uma arena política descentralizada, logo, os atores subnacionais podem vir a representar um nível político capaz de influenciar e posteriormente participar de decisões governamentais importantes ao seu próprio desenvolvimento interno. Mercher (2012) explica que os novos atores subnacionais buscam cada vez mais exercer atividades externas às suas fronteiras políticas, de forma que a agenda dos governos locais passa a ser ocupada por dinâmicas internacionais que os ajudam a participar de diversos debates

internacionais contemporâneos. Para Bueno (2010, p. 345), os atores subnacionais são “[...] partes constituintes dos estados nacionais atuando na esfera internacional ou interagindo com temas de dimensão internacional”. Logo, as cidades, municípios, estados federados, regiões e quaisquer outros entes políticos internos ao Estado são exemplos de atores subnacionais.

A participação desses novos atores na formulação da agenda da PEX permite a possibilidade de cobrar do governo uma maior atuação, de forma a contribuir com a formulação e implementação de políticas públicas que os ajudem a atingir seus objetivos de desenvolvimento. Dada essa maior participação, os governos subnacionais ascendem enquanto atores cada vez mais relevantes no sistema internacional, uma vez que focam os seus pontos de atuação e comportamento para além das fronteiras do Estado (MARIANO; TESSARI, 2006).

Em suma, no Brasil os atores subnacionais cada vez mais tentam empreender iniciativas de maior participação nas decisões políticas internas e externas. Ao serem reconhecidos enquanto *players* importantes, passam a influenciar políticas buscando alcançar as suas próprias demandas de forma facilitada através da paradiplomacia e da cooperação descentralizada. A multiplicidade de ações internacionais dos novos atores indica um papel que vem se tornando significativo e intensifica as relações de poderes locais.

1.2. Descentralização do processo decisório na política externa brasileira e a emergência de novos atores

No Brasil, principalmente no que diz respeito à sua política externa, é recorrente associar os principais processos de tomada de decisão a uma única instituição, o Itamaraty. Porém, esse é um processo que vem se modificando ao longo dos anos, sendo necessário uma melhor análise das formas com as quais novos atores participam e interagem do processo decisório. Os novos atores políticos, segundo Hill (2003), são indivíduos humanos dotados de graus diferentes de agências, e por isso são importantes para o processo decisório e na implementação de políticas. Logo, as decisões deixam de ser tomadas apenas em âmbito estatal e passam a ser definidas em outros níveis, como o âmbito doméstico, regional, internacional ou transnacional. (SILVA, 2018)

Na visão de Milani e Pinheiro (2013), nem sempre a pluralidade e multiplicidade de agendas estiveram presentes no processo decisório e nos estudos de política externa e, de fato, na análise de política externa. Buscando explicar o comportamento dos Estados no âmbito internacional, o plano doméstico ressalta o poder dos agentes e de suas instituições políticas internas, que por sua vez dão base ao que ocorre nas relações internacionais e nas escolhas externas dos países, ao trazerem comportamentos internos que justificam suas decisões.

Para a melhor compreensão de como ocorre de fato essa descentralização, é necessário entender como surgiram os estudos de análise de política externa, considerando diferentes níveis de decisão e de inclusão de novos atores e temáticas dentro do processo decisório e na formulação e execução da PEB.

Segundo Skyder, Bruck e Sapin (1954 apud SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), a formação de uma subárea das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa (APE), é dedicada a estudar o processo decisório de política externa. Os estudos da área deixaram de enxergar o Estado enquanto o único e principal ator e passam a explorar outros elementos, como atores e contextos envolvidos no processo de tomada de decisão e em seus efeitos e resultados, mostrando a forma como mesmo Estados com posições similares no Sistema Internacional comportavam-se de maneiras distintas, dadas as novas perspectivas.

De acordo com Hill (2003, p. 52), a APE tem como principal premissa:

[...] the belief that we can only fully understand what states do by looking at two interactions: between their international position and their domestic context; and between the problem being faced and the nature of the decision-making process employed to handle it.¹

Ainda segundo a perspectiva de Salomón e Pinheiro (2013), apesar de buscar trazer novas perspectivas, a popularidade da APE variou ao longo dos anos, dada a falta de resultados práticos e críticas, sendo incapaz de formular uma teoria geral que explicasse princípios gerais e a própria realidade, projeto de um dos seus principais teóricos, James Rosenau. Além disso, outras debilidades também são consideradas na APE, como o predomínio de estudos descritivos, sem levar em consideração fatores da própria política externa e a baixa comprobabilidade das teorias que eram desenvolvidas, além da não problematização dos interesses nacionais e dificuldade na conceituação de termos.

Com as melhorias na metodologia e no modo de pensar a formulação de política externa, autores como Graham Allison (1971) apresentam o processo decisório em três diferentes perspectivas, através da análise de forma racional, organizacional e burocrática, visto que até a década de 70 a maioria dos analistas pensava a política externa através de modelos conceituais que influenciavam seus pensamentos. A partir disso, o autor desenvolve três modelos: o Modelo I – Modelo da Política Racional –; o Modelo II – Modelo do Processo Organizacional – e o Modelo III – Modelo da Política Burocrática (ALLISON, 1971). O modelo racional consiste na análise do processo decisório através da visão de que o Estado é o único responsável pela

¹ Tradução nossa: “a crença de que só podemos entender completamente o que os estados fazem observando duas interações: entre sua posição internacional e seu contexto doméstico; e entre o problema enfrentado e a natureza do processo de tomada de decisão empregado para resolvê-lo” (HILL, 2003, p.52).

tomada de decisão. O modelo organizacional leva em consideração o comportamento das instituições responsáveis pela continuidade da política externa. O modelo burocrático avalia a interação entre o doméstico e o internacional, a relação entre as nações e em sentido burocrático, volta suas atenções principalmente aos jogos intranacionais e sua sobreposição sobre o que de fato significariam as relações internacionais.

De fato, foi somente a partir de 1980 que a APE voltou a ganhar protagonismo dentro da academia, através principalmente do contexto internacional da época. O processo de globalização e a entrada de novos atores e temas na agenda de relações internacionais dos países reacenderam a atenção para esses estudos e passaram a defender uma nova dinâmica entre as áreas temáticas das RI, uma vez que novos desafios seriam trazidos para o desenvolvimento de políticas externas. Começou-se a falar, inclusive, de uma “nova política externa” (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 15). Nesse sentido, a definição do que seria o “interesse nacional” também se tornou mais complexa. Com a consideração de novos temas e atores, o Estado passa a ser visto de forma mais plural, “[...]uma arena em que interesses de diferentes grupos da sociedade se enfrentam.” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 87).

Seguindo a concepção de Rosenau (1992), os conceitos de governo e governança diferem entre si, o primeiro se refere a ações estratégicas do Estado ou de autoridades públicas em relação à interferência nas esferas econômicas e sociais, enquanto a governança se refere aos modos de prover bens comuns ou estabelecer a ordem pública que resulta da interação entre diferentes atores e as formas que esses coordenam os seus comportamentos. Gary Marks (1992) estabeleceu o conceito de Governança Multinível enquanto um sistema de negociações contínuas entre governos em seus mais variados níveis territoriais, considerando a importância dos governos regionais e locais dentro dos Estados, buscando explicar o processo decisório e a relação entre esses diferentes atores, uma posição divergente de outros autores da época, à exemplo dos intergovernamentalistas, como Moravscik (1993), por levar em consideração a importância do papel dos atores subnacionais dentro do processo decisório e da implementação de novas políticas. O autor usou o conceito principalmente aplicado ao caso europeu e a sua capacidade de governança e legitimidade democrática dos seus Estados e instituições, porém a sua abordagem inclui também as redes de políticas públicas que possuem caráter não hierárquico e envolvem tanto atores públicos e privados quanto instituições formais ou informais. Assim como a Governança Multinível leva em consideração a importância que os atores subnacionais tem para o processo decisório, o intergovernamentalismo de Moravscik (1993) ressalta que as preferências do Estado são condicionadas através das preferências de outros atores, já que a formulação da política externa do país depende de variáveis internas e

externas, embora o Estado ainda seja o principal responsável pela tomada de decisão de fato. Porém, antes disso, o autor reforça as bases de análise da interação entre os níveis internacional e doméstico através da sua teoria.

Robert Putnam (2010) afirma que não bastava apenas observar que fatores domésticos tinham influência em assuntos internacionais, era necessário verificar perspectivas que de fato apresentassem a interação entre os níveis internos e externos dentro do processo de negociação internacional e nas decisões tomadas pelo Estado. A partir disso, o autor apresentou o conceito o *Two Level Games* ou Jogos de Dois Níveis, perspectiva na qual os Estados atuam simultaneamente e são influenciados tanto no âmbito interno quanto no externo. Logo, o comportamento de um país depende do que acontece nessas duas arenas. Internamente, há a pressão dos grupos domésticos do país para que sejam adotadas políticas que defendam os seus próprios interesses, enquanto no nível internacional os governos se preocupam em atender tanto as pressões internas quanto aquelas advindas do sistema, visto que sua atuação externa depende das instâncias domésticas. Para Milner (1998), isso pode ser considerado principalmente através da compreensão da importância das instituições e do seu poder de decisão e suas preferências na formulação do interesse nacional através da análise entre os diferentes níveis, como proposto por Putnam (2010), buscando incluir as políticas e atores domésticos do país.

Considerando a preferência de outros atores no processo decisório, Krasner (1972) pondera acerca dos fatores estruturais na determinação de quanto um Estado conseguiria formular e superar decisões, dada a resistência doméstica que existe dentro do seu próprio território, que é também um fator determinante da própria política externa. Em suma, o Estado – enquanto principal formulador de política externa – deve se preocupar tanto com suas pressões domésticas quanto com as internacionais ao definir de que maneira irá atuar externamente.

Além disso, a partir desse novo protagonismo de atores subnacionais, segundo Lima (2000) o nível de participação de influência na política externa varia muito em relação à questão que está sendo tratada. No caso do Brasil, o grau de politização de questões de política externa é diretamente proporcional ao grau de impactos distributivos internos do tema. Segundo Faria (2008), até a década de 1980, o baixo grau de politização justificava o insulamento do Itamaraty e da política externa enquanto uma política de estado. Para Lima (2000), dada a maior participação do Brasil em instâncias multilaterais e em negociações internacionais, gerou uma crescente gama de questões sendo tratadas global e internacionalmente, enquanto a política externa tornou-se alvo de interesse de diversos grupos e setores, incluindo a própria opinião pública. Ainda segundo o autor, a área de relações internacionais no Brasil em seu início se

confundia com a APE e ambas eram identificadas em um campo disciplinar próprio e distinto das demais disciplinas que também buscavam a institucionalização.

Segundo Faria (2015) através da consolidação político-democrática dos anos 1980 e 1990, houve o processo de abertura ao debate da condução e formulação da política externa brasileira, anteriormente restringida ao Itamaraty e ao Ministério das Relações Exteriores (MRE). Nesse sentido, os novos atores passaram a fazer parte desse processo ao passo que consolidam a face democrática do país em âmbito interno e externo. O que ocorre nesse período são as pressões externas induzidas aos países e as suas agendas que mudam dadas as transformações no sistema internacional e da globalização, a partir do aumento dos fluxos de comércio e comunicação entre os países. No caso do Brasil, o redirecionamento do processo de formulação da política externa mostra-se enquanto uma tentativa de superar as condições de dependência em relação aos países centrais – como os Estados Unidos – e busca trazer um posicionamento do país enquanto um ator global nas relações internacionais (FARIA, 2015).

Ao analisar de fato a PEB, o que se tem em vista é a globalização, no sentido de aumentar os fluxos de informações e transformações entre os países e permitir novos debates, discussões e outros atores participando do seu processo de formulação gerou pressões para que o processo decisório se tornasse mais descentralizado, levando em consideração os interesses de órgãos e setores da sociedade brasileira, visto que anteriormente apenas o Itamaraty tinha legitimidade para ser o principal formulador das diretrizes de política externa do país. Nesse sentido, Vigevani e Cepaluni (2007) apresentam um novo período da política externa brasileira que buscou inserir o Brasil no cenário mundial de forma a acentuar e diversificar parcerias e opções estratégicas, o que se vê principalmente através da cooperação sul-sul e da condução da política externa de forma a preferir a politização de sua agenda de forma multipolar, com o realinhamento aos países emergentes – nesse caso, o Mercosul – e a adoção de estratégias que diversifiquem sem perder a autonomia política e econômica do país (FARIA, 2015).

Além disso, para Salomón e Pinheiro (2013), a visibilidade internacional do Brasil nos últimos anos aumentou o interesse de pesquisadores na política externa do país, o que influenciou na variedade de temas que constituem a agenda da PEB e de estudos na área, à exemplo dos estudos sobre a política externa durante o período militar, as mudanças no cenário doméstico através da descentralização que influenciam no aparecimento de novos atores no processo decisório, e o caso dos governos subnacionais, estados e municípios, com destaque para a participação das cidades em órgãos multilaterais e redes internacionais.

Alguns teóricos indicam que a política externa está passando por um processo de democratização, ao incluir a participação de atores não estatais na produção e formulação de

políticas em níveis diferenciados e para questões distintas, como também através da participação da sociedade civil e de suas demandas. É através da democratização que ocorre a politização no processo de formulação de políticas públicas, visto que as escolhas de política externa estão associadas ao interesse nacional e esse tem resultados a partir da interação entre atores domésticos do país e suas preferências e interesses (LIMA, 2000). Assim, embora de fato exista a aproximação entre a política externa e as políticas públicas, torna-se necessário percorrer caminhos que visem tornar a política externa mais participativa e menos verticalizada ao tratar do processo decisório.

Capítulo 2: Atuação Internacional em Redes: A Cooperação Internacional Descentralizada e a Integração Regional no Mercosul

2.1. Atuação Internacional das Cidades e o Papel da Paradiplomacia no Brasil e no MERCOSUL

A partir da década de 1990, o contexto no Brasil e no mundo tornou-se favorável à paradiplomacia. Levando em consideração a conjuntura atual do mundo, é perceptível que os governos nacionais não são capazes de atender as oportunidades criadas internacionalmente em sua totalidade. A globalização permitiu que outros atores fizessem parte desse processo, tirando a margem de ação unicamente do governo central.

Com o fim da Guerra Fria, os processos de liberalização e interdependência se tornaram mais intensificados. O Brasil já acompanhava um contexto de liberalização política e econômica na América Latina, impulsionado pela redemocratização, globalização e processos de integração regional, tendo através da cooperação internacional uma maior abertura da agenda de assuntos internos e de formulação de políticas do país, pela participação de atores subnacionais e não estatais, a exemplo de governos estaduais, municipais, ONGs, sociedade civil etc. Associado ao conceito de paradiplomacia de Soldatos (1990, p. 37), enquanto “[...] uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, a ação internacional dos governos pode ser observada através da ampliação da atuação internacional desses atores.

Salomón (2011) aponta os processos de liberalização, descentralização e redemocratização provenientes dos anos 1980 enquanto responsáveis por ações mais estruturadas dos atores subnacionais, principalmente em países da América Latina através do surgimento de tratativas internacionais dentro das cidades e da própria integração regional, à exemplo da criação do MERCOSUL em 1991. Para Mercher e Pereira (2018), os avanços de liberalização e descentralização influenciaram cidades e estados federados a expandirem sua atuação internacional através das redes de cidades e secretarias próprias para a internacionalização. Conforme Yahn Filho (2011, p. 56), “[...] não há regionalização sem a incorporação da dimensão subnacional, do que decorre a importância da participação de cidades, estados federados, províncias e departamentos para o êxito desse processo de integração.”

Ainda segundo a perspectiva de Salomón (2011) a paradiplomacia é entendida como a implementação da política externa dos atores subnacionais, logo, o governo subnacional é visto como agente e representante dos interesses da cidade ou região a qual está inserido, que podem ser desde a cooperação técnica, política, comercial ou visando o desenvolvimento local e a

busca por recursos internacionais para atenderem a seus próprios interesses. A autora ressalta que as cidades são atores mistos, visto que combinam características de atores livres condicionados pela soberania, mas em diferentes proporções. Nesse caso, as cidades estariam menos condicionadas à soberania do que os governos, de forma a poder escolher mais livremente os temas da sua agenda e prioridades, enquanto os governos são mais responsabilizados pelas obrigações estatais e de agenda global.

As cidades e regiões procuram assumir um papel estratégico nas relações internacionais, de forma complementar ao papel do Estado, a fim de garantir investimentos externos e tomar a iniciativa de políticas de cooperação no âmbito subnacional. E, ao redor do mundo, redes de cidades e regiões formam uma paradiplomacia eficiente e capaz de trazer soluções para os problemas locais (YAHN FILHO, 2011, p. 53).

A atuação internacional de atores subnacionais pode ser considerada um fenômeno complexo que teve seus primeiros avanços no Brasil a partir dos movimentos de democratização nos anos 1990, quando associações nacionais de cidades, criadas antes mesmo desse processo – a exemplo da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), fundada em 1989, Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 1980 e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), de 1946, junto ao Governo Federal, passaram a apoiar esse processo através de outros canais institucionais além do Itamaraty para a formulação de novas políticas. Segundo Serra (2009), a busca por avanços dos próprios atores mescla assuntos domésticos e internacionais, o que favorece o interesse e a necessidade dos governos locais de expandirem sua atuação para além das fronteiras nacionais.

Entendendo-se que a paradiplomacia nas cidades brasileiras está melhor relacionada à busca de projetos e recursos visando o desenvolvimento local, Vigevani (2006) apresenta a ação paradiplomática dos atores subnacionais enquanto uma necessidade política dos governos e da sociedade, ao passo que no Brasil, a ampliação da atuação externa desses atores se relaciona com a visão já citada de que esses podem ser agentes de desenvolvimento econômico. Algumas cidades se destacam com expressiva atuação internacional, dentre elas São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e Porto Alegre.

Alguns aspectos, segundo Ferreira (2019) podem ser levados em consideração ao se falar em atuação paradiplomática, sendo eles: localização geográfica, visto que as disparidades regionais existentes no Brasil favorecem cidades em algumas regiões em detrimento de outras; institucionalização, como forma de manter planos de longo prazo, diminuindo o impacto das trocas de governo; fatores políticos, enquanto o próprio interesse do governo municipal para favorecer atuações paradiplomáticas, assim como uma agenda internacional e influência de partidos nessa atuação; e fatores sociais e de mercado, através da participação de atores não

governamentais como a própria sociedade civil, nível de comércio exterior e atuação empresarial nas cidades.

Para Débora Prado (2018), o grau de envolvimento dos atores subnacionais no Brasil pode variar no tocante a sua atuação, visto que cada região possui e considera necessidades específicas ao estabelecer prioridades. Além disso, a diversificação pode ocorrer de maneira mais intensa na região sudeste, por contar com práticas como “[...] a cooperação técnica, promoção comercial, investimento e o fortalecimento político das regiões por meio da participação em redes internacionais de cidades.” (PRADO, 2018, p. 143).

Além disso, os partidos políticos dos governantes exercem influência sobre as estratégias paradiplomáticas, que podem continuar ou descontinuar políticas municipais e seus eixos de atuação, sendo vistas nas atividades e resultados priorizados pelos municípios. Segundo Ribeiro (2009) as estruturas de relações internacionais no Brasil em geral situam sua atuação nas seguintes áreas: busca da inserção internacional dos municípios; desenvolvimento local; cooperação descentralizada e parcerias; assessoria em relações internacionais; soluções para questões do município e atração de investimentos e recursos.

Conforme aponta Rodrigues (2008), os governos subnacionais vislumbram principalmente a criação de novas políticas dentro de um mundo globalizado, uma vez que a sua aproximação com governos de outros países ajudou na busca por investimentos estrangeiros, incremento de atividades comerciais e a troca de experiências através da cooperação técnica para ajudar na resolução de problemas em comum. Para analisar de fato a atuação internacional das cidades, é necessário utilizar critérios específicos que levem em consideração a sua capacidade de realizar ações vinculadas à esfera externa. Assim, para Hocking (1997), a diplomacia nacional é diferente daquela que é exercida por atores subnacionais, logo, o autor sugere cinco pontos para análise:

- 1) Motivação: a presença internacional de atores subnacionais é produto de forças complexas tanto domésticas quanto internacionais. Dentre as principais razões, nas últimas duas décadas são consideradas a promoção comercial e atração de investimentos devido a globalização econômica.
- 2) Envolvimento: as ações são avaliadas pelas perspectivas de continuidade, abrangência temática e demandas de governança global.
- 3) Estruturas e recursos: a atuação é determinada por seus recursos financeiros e pela especialização de seus recursos humanos.
- 4) Níveis de participação: podem atuar em diferentes ambientes, tanto subnacionais, governamentais, supranacionais, intragovernamentais e transnacionais. Suas

principais iniciativas visam aumentar a participação de suas produções no comércio internacional, atrair investimento estrangeiros e absorver novas tecnologias.

- 5) Estratégias: podem ser de mediação, quando usam canais nacionais para atingir objetivos internacionais, e diretas quando utilizam recursos para agir na esfera externa.

Em consonância a isso, Duchacek (1990) apresenta seis mecanismos para atuação internacional de atores subnacionais: 1) buscar estabelecer escritórios de atuação no exterior visando aumentar relações comerciais e atrair investidores, 2) realizar missões governamentais no exterior, 3) organizar missões técnicas com objetivos específicos referentes ao Estado, 4) participar de feiras e eventos internacionais visando estimular o comércio exterior, 5) estabelecer zonas francas, 6) participar em conferências ou organizações internacionais em embaixadas nacionais. Já Soldatos (1993) apresenta algumas ações como sendo as mais frequentes feitas por atores subnacionais, dentre elas: estabelecimento de mecanismos e instituições para conduzir as relações internacionais; formulação, implementação e legislação de políticas domésticas voltadas às relações internacionais para atração de investimentos e comércio exterior; organização e recebimento de missões externas; firma de atos internacionais; participação e sede de conferências e eventos internacionais; desenvolvimento de redes de serviços de apoio para a internacionalização local e melhorias em sua infraestrutura local.

De maneira geral, os autores trazem em suas análises a visão de que tanto as ações que ocorrem na esfera externa podem contribuir para um melhor contato com atores estrangeiros, quanto as ações desenvolvidas no âmbito interno podem ser úteis para uma maior inserção de economias e objetivos dentro do mundo globalizado. A inserção internacional das unidades subnacionais, segundo Fronzaglia (2005), apresenta-se de forma complementar, paralela ou conflitante com a diplomacia conduzida pelo governo central. É importante associar o próprio conceito de Soldatos (1993) às ações paradiplomáticas e a sua relação com a diplomacia nacional, na qual, apesar de poder haver conflitos, possui diferenças em sua abrangência e representatividade, podendo ser específica ao apresentar um leque de objetivos que não está somente relacionado aos Estados. Ainda assim, segundo Keating (2000), muitas vezes as ações paradiplomáticas são oportunistas aos interesses dos próprios atores, visto que podem prevalecer os interesses políticos na tomada de decisão relacionada a novas estratégias e iniciativas, sem depender exclusivamente da ação de seus respectivos governos centrais.

Conforme citado anteriormente, a paradiplomacia pode ser conflituosa às políticas de Estado, e a própria atuação dos atores subnacionais na política externa pode sofrer limitações dado o próprio direito interno do Estado ao qual faz parte. Porém, dado o grau de autonomia

desses atores, podem ser estabelecidos casos de paradiplomacia institucionalizada. Segundo Cavalcanti (2016), esse modelo institucionalizado de paradiplomacia permite uma maior expressão e participação de atores subnacionais na formulação de política externa. No Brasil, essa medida não é comum no sentido de não haver um marco jurídico da paradiplomacia. Logo, os entes federados buscam atuar na política externa através de outros mecanismos, à exemplo da criação de órgãos municipais, como as secretarias de relações internacionais.

Especificamente em relação ao Brasil, a dificuldade nas ações paradiplomáticas se torna mais aparente devido à própria Constituição Federal de 1988 não institucionalizar a paradiplomacia e nem a reconhecer, atribuindo competências de atuação externa à União (SILVA, 2005 apud JUNQUEIRA, 2019, p. 227), entretanto, reconhecendo os estados, o Distrito Federal e os municípios enquanto autônomos² (BRASIL, 1988). Dada à falta de institucionalização, a paradiplomacia não se desenvolveu de forma homogênea no país, e, em alguns estados ela se faz mais presente, ao investir em novas políticas e formas de atuação – como é o caso do Rio Grande do Sul e do município de São Paulo. Em relação à isso, autores como Ana Mauad (2011) afirmam que o termo paradiplomacia se torna inadequado a realidade brasileira, visto que:

[...] a atuação internacional dos governos locais se descola do conceito de Paradiplomacia, uma vez que não se tratamos de relações diplomáticas, que é monopólio do governo federal, e nem de uma diplomacia concorrente (paralela) a ela. São ações internacionais de municípios brasileiros a fim de proporcionar ganhos para a população local.

Cabe lembrar que não somente os estados são considerados entes federados da paradiplomacia, as cidades brasileiras adquirem condição importante internamente no cenário brasileiro, porém, as redes de cidades se tornam cada vez mais proeminentes, principalmente dentro do Mercosul, como é o caso das Mercocidades.

Segundo Prado (2013), a paradiplomacia apresenta-se enquanto um processo complexo e com dinâmicas peculiares, operando em diversos níveis dentro de ambientes internacionais. Ainda que não exista um padrão de atuação para os governos subnacionais a nível internacional como é com a diplomacia tradicional, a paradiplomacia pode ter relativo sucesso a depender do nível de cooperação que as entidades subnacionais do Estado possuem dentro e fora dos seus limites fronteiriços. A dificuldade está na atuação internacional, onde por não possuírem reconhecimento constitucional e personalidade jurídica internacional, sofrem limitações na atuação externa.

² Autonomia é ter autogoverno, autoadministração e auto-organização, é capacidade política de uma entidade para governar-se segundo leis próprias, criadas em esfera de competência definida por um poder soberano. (JUSBRASIL, 2016)

Com relação aos demais países membros do Mercosul, a paradiplomacia cresce ao passo que os governos subnacionais buscam destaque nas relações internacionais e maiores perspectivas de desenvolvimento conjunto e coordenação política junto aos governos centrais e de descentralização política e decisória, com destaque para o Brasil e Argentina. No Brasil, os municípios ganham maior autonomia através de prerrogativas dadas pela Constituição de 1988, enquanto a Argentina ganha destaque nas ações paradiplomáticas possuindo margem para ações externas dadas as reformas constitucionais de 1994, onde as províncias adquirem maiores poderes e passam a poder celebrar tratados e acordos internacionais.

De forma diferente ao que ocorreu no Brasil, a reforma argentina permitiu a atuação das províncias de forma autônoma, aumentando a participação desses atores em âmbito internacional, principalmente nas regiões fronteiriças. Essa participação, por sua vez garante o uso moderado da paradiplomacia em ações compatíveis com a política externa do Governo Central, sem agredir princípios federativos (PRADO, 2013, p. 114). A Venezuela, por sua vez, não possui em sua constituição o grau de participação das cidades nas relações internacionais e nenhum poder de convencionar ou atuar nesse campo. Paraguai e Uruguai, ainda segundo a visão de Prado (2013), se apresentam enquanto Estados unitários, ou seja, a autonomia dos governos subnacionais é mitigada em relação ao governo central, os países se concentram em ações políticas centrais e são seus chefes de Estado que agem internacionalmente. É o que pode se chamar de uma “[...] política de cooperação com o Governo Central no tocante a presença desses no ambiente externo” (PRADO, 2013, p. 114).

Em suma, o que se percebe é que mesmo com limitações constitucionais para a atuação paradiplomática de atores subnacionais, a cooperação desses com os governos centrais se mostra eficiente ao tratar da busca por coordenação e esforços por ações de desenvolvimento em seus territórios.

2.2. Cooperação descentralizada no Brasil e a atuação das cidades brasileiras em redes no processo de integração regional

Ao tratar sobre a cooperação descentralizada no Brasil e a atuação de governos subnacionais no processo de integração regional, pode-se levar em consideração algumas tratativas, entre elas a importância da integração regional enquanto mecanismo motivador da atuação internacional das cidades, bem como o ativismo e as iniciativas internacionais feitas pelos governos locais brasileiros. A busca por participação externa dos governos locais para conseguir uma maior atuação em questões de política externa resultam na criação de instituições e redes organizadas, principalmente de cidades, que são as formas com as quais esses atores

conseguem influenciar a agenda internacional dos Estados e podem ser também observadas num contexto de influência ao processo de integração sul-americano (MEDEIROS; FROIO; SADECK, 2017, p. 141).

Dentro do processo de participação e inclusão, os governos locais podem influenciar na atuação de interesses e atores que não são frequentemente considerados nos processos de integração (ALMEIDA, 2012). No caso do Brasil, as cidades desenvolvem atividades em diferentes temáticas centrais ao processo de integração regional, tendo como exemplos a democracia e o desenvolvimento econômico-comercial, porém, outros assuntos também são explorados enquanto buscam desenvolver atividades e políticas associadas a outras áreas de interesse que podem ou não ser respaldadas pelos Governos Centrais e pelo próprio Mercosul. Além disso, estados como o Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul foram os primeiros a criarem estruturas internacionais em sua dinâmica interna, o que de certa forma favoreceu a paradiplomacia municipal. Salomón (2011) argumenta que esse processo foi influenciado pelo movimento internacional de cidades e pela chegada de partidos e governantes ao poder – como é o caso do Partido dos Trabalhadores, onde as cidades passam a atuar de forma paradiplomática com ênfase na cooperação internacional através das redes de cidades. Algumas, à exemplo de São Paulo, na visão de Mauad e Betsill (2019) são apresentadas enquanto uma “cidade global” conectada com a comunidade internacional – seja através das redes de cidades ou do seu aspecto paradiplomático – excedendo suas limitações locais e nacionais ao atuar em diversos espaços internacionalmente.

Na perspectiva de Marx (2011), as cidades ganham crescente relevância econômica internacional através dos próprios governos locais, que adentram o plano internacional buscando investimentos, eventos e oportunidades, desenhando estratégias de desenvolvimento capazes de competir com outras cidades e atores. O conceito de “cidades globais”, segundo Sassen (1998) refere-se as metrópoles não enquanto uma perda de sua centralidade econômica, mas de sua ressignificação no interior do sistema produtivo internacional. Enquanto para Marx (2011) o conceito está relacionado as cidades que atuam no plano internacional e buscam a promoção de investimentos e negócios, tomando parte na governança global ainda que em consonância as limitações legais de atuação dos Estados Nacionais. Keating (2004), conforme apresentado anteriormente, traz os governos locais enquanto peça chave na integração regional. Quanto ao âmbito do Mercosul, o protagonismo e as novas agendas desses atores são importantes para o seu próprio desenvolvimento.

Apesar dessa redemocratização, os resultados não foram satisfatórios, visto que mesmo havendo uma proximidade dos problemas e demandas dos cidadãos para o governo central, não

houve muitos avanços relacionados ao desenvolvimento econômico das cidades ou melhorias nas condições de vida da população (ALMEIDA, 2012).

Quando as cidades passam a buscar uma maior relação com outros países visando atender a seus próprios interesses, uma das formas encontradas para fazer isso é através das redes de cidades, capazes de vincular as cidades sob seus interesses comuns e que fornecem informações, organizam conferências, realizam trabalhos de investigação e facilitam o intercâmbio entre as cidades e a troca de experiências entre as mesmas. Ajudando a estabelecer laços e contatos com outros governos nacionais e estrangeiros que são fortalecidos através de suas semelhanças identitárias, proximidades ou interesses em comum (MARX, 2011). Também consistem em maneiras nas quais os municípios podem juntar-se na busca de um objetivo comum e para a resolução de problemáticas similares entre si, o que aumenta a cooperação e a troca de conhecimentos. No caso não apenas das cidades brasileiras, mas da América do Sul no geral, a integração regional aparece como um fator chave para o desenvolvimento, sendo um assunto largamente incluído nas agendas de política externa dos países (GOMES, 2015).

Segundo Fronzaglia (2015, p. 45), as redes internacionais de cidades podem ser compreendidas enquanto “[...] um meio para realizar a inserção internacional dos governos locais, para o incremento da cooperação internacional descentralizada”, podendo ser entendida também enquanto um processo de formação de parcerias e redes de trabalho e troca de informações entre cidades e organizações políticas, econômicas e sociais (OLIVEIRA; LUVIZOTTO, 2011). Suas principais características são: ausência de um comando central, ou seja, não há hierarquia entre seus membros; alcance geográfico global ou regional; agilidade em seus processos de trocas e intercâmbios de informações; riqueza de atores, através da diversidade de cidades e membros externos; democratização do conhecimento, por permitir o compartilhamento e a experiência entre seus membros; e a aproximação os membros (BATISTA; FRONZAGLIA; LIMA, 2004).

Ao passo que essas atividades podem gerar condições propícias ao avanço dos processos de integração, não estão comprometidas com os resultados provenientes destes. Conforme Tessari e Mariano (2011), a busca por soluções conjuntas para problemas locais leva os atores subnacionais a criarem mecanismos de cooperação e organismos institucionalizados para as suas negociações regionais enquanto propiciam o aprofundamento da integração regional.

A atuação externa dos atores subnacionais, a exemplo das cidades, tem ajuda de um importante instrumento na busca do seu desenvolvimento, estando atrelada aos aspectos trazidos pela difusão de poder e emergência de novos atores dentro do cenário internacional, a cooperação descentralizada. Segundo Bueno (2010, p. 357), essa pode ser definida enquanto

um “conjunto de ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes”. Para Rodrigues (2011, p. 6), “trata-se da possibilidade de entes subnacionais ou não-centrais, como Estados e Municípios, desenvolverem ações internacionais, no âmbito de suas competências, sob o amparo de molduras internacionais bilaterais ou multilaterais”.

Dessotti (2009) apresenta a cooperação descentralizada enquanto um novo conceito para a dinâmica de cooperação internacional visando o desenvolvimento, podendo ser também compreendida enquanto uma política pública através da interação entre a esfera nacional e a subnacional, em funções coordenadas e seguindo regras estabelecidas através das suas próprias ações. Em relação a isso, Milani (2012), argumenta que as estratégias de inserção internacional aumentam a necessidade de adaptação das políticas domésticas à realidade internacional, ao passo que a política externa e as agendas de cooperação internacional visando o desenvolvimento local estão cada vez mais conectadas as demais políticas públicas do Estado.

Para Salomón (2012), a cooperação descentralizada é um dos principais componentes da paradiplomacia, sendo através desta que as entidades subnacionais brasileiras passam a ter uma maior relevância dentro do cenário internacional, exercendo funções de coordenação, articulação, negociação e indução de agentes envolvidos no processo de integração regional. Entre governos subnacionais o conceito surge como um fenômeno que vem transformando a prática dos agentes locais enquanto oferece novas perspectivas e modelos de gestão compartilhados as relações globais existentes entre as cidades.

Enquanto formas de avaliar a atuação internacional das cidades brasileiras, a participação em redes de cidades e a cooperação descentralizada mostram que apesar das dificuldades enfrentadas pelos municípios, como falta de recursos para investir em projetos e a aprendizagem e formulação de políticas públicas que visem resolver seus próprios problemas, ainda assim são benéficas para a troca de informações e desenvolvimento, por permitirem a troca de experiências e especialização em determinados assuntos que podem ter importância para as cidades. Todavia, ainda é necessário que o próprio governo central torne-se mais aberto à participação das cidades em redes e auxilie no financiamento de projetos e de atividades desenvolvidas em conjunto, para que as ações possam ter uma melhor efetividade em termos práticos para a população e para os objetivos desses atores (LIMA, 2014).

De certa forma, as cidades brasileiras podem ser analisadas seguindo duas tendências, a do transnacionalismo, através da ação internacional dos atores subnacionais em programas de cooperação descentralizada e em redes transnacionais, protagonizados por indivíduos e organizações civis. A segunda é a de integração regional, com a inclusão de novos atores nas

dinâmicas de blocos regionais, ampliação da agenda de integração e novas modalidades de cooperação aparecendo no longo prazo (TESSARI; MARIANO, 2011). Com relação a atividades paradiplomáticas, de acordo com a visão de Soldatos (1990), quando realizadas em âmbito de integração regional podem contribuir para o seu avanço, desde que haja interlocução entre as autoridades e burocracias locais e centrais. As ações tendem também a gerar interesses compartilhados entre os atores no processo de integração.

Para Tessari e Mariano (2011), a relação entre a integração regional e as políticas de descentralização se apresentam no incremento da autonomia local e são determinantes para a emergência de novos atores mais dinamizados dentro do processo de integração. Quando ações paradiplomáticas articulam agentes com relativa autonomia em relação aos seus governos centrais – como no caso das redes – podem contar com benefícios de negociações e atenção as suas demandas locais de maneira independente, sem disputar espaço na agenda externa do país. Embora ainda haja diversas assimetrias, como é o caso do Brasil ser um país federado e outros do Mercosul serem centralizados, as relações contam com canais descentralizados. Novamente, e, no caso do Mercosul, contam com mecanismos que minimizam as discordâncias entre os níveis de atuação externa dos países e permite uma melhor relação entre esses, sendo favorável ao processo de integração sul-americano e na busca por atingir os interesses locais das cidades.

Através de uma maior relevância das cidades brasileiras por meio do avanço da paradiplomacia no Brasil desde meados da década de 1990 e dos processos de descentralização e redemocratização da política externa, a atuação internacional não está associada somente à criação de secretarias e órgãos internacionais, mas pelo avanço de outras ações internacionais que ocorrem nas cidades. Enquanto influenciadores de política externa, as suas demandas internas podem vir a impulsionar sua atuação internacional, que podem se dar através das redes, colocando as relações internacionais como um de seus objetivos internos e influenciando na integração regional.

Capítulo 3: Formação das Mercocidades e Atuação Internacional das Cidades Brasileiras

3.1. Cooperação Descentralizada no MERCOSUL: a falta de representação dos governos locais

Pensar o Mercosul enquanto uma iniciativa que possui como objetivo estreitar laços de cooperação entre os países destarte questões relacionadas ao regionalismo latino-americano conta com algumas nuances. Partindo desde a aproximação bilateral entre Brasil e Argentina, até a formação de um Mercado Comum no continente que já precedia a implantação de uma tarifa externa comum e os moldes de uma zona de livre circulação de mercadorias, bens, serviços, capitais e pessoas na região, sendo uma união aduaneira imperfeita, como é conhecido o nível de integração econômica atualmente vigente no Mercosul. De acordo com Ventura (2005, apud JUNQUEIRA, 2019, p. 93), é necessário ao Mercosul uma reforma institucional capaz de ligar o governo as sociedades civis, modificando a sua estrutura e principalmente o seu processo decisório, estando diretamente relacionado ao problema estrutural existente no bloco, visto no desinteresse dos países na geração de desenvolvimento conjunto e o desordenamento de suas estruturas intergovernamentais.

Ao tratar da inserção internacional de governos subnacionais e da atuação subnacional no próprio Mercosul, deve ser levada em consideração a pouca representatividade desses atores nos processos internos do bloco e a falta de continuidade e fragilização dos mesmos, que são impactados diretamente pela conjuntura pré-existente no bloco e a forma com a qual são levados a buscar novas perspectivas de desenvolvimento e espaço dentro da agenda de política externa dos países e de comportamentos no cenário internacional. No caso dos processos de integração regional, como é o Mercosul, Mariano e Mariano (2002) apontam que, por mais que o processo seja impulsionado primeiramente pelos Estados, à medida que evoluem, passam a gerar impactos que vão além dos governos centrais e influenciam principalmente os que estão envolvidos diretamente: a sociedade e as unidades governamentais e locais.

Estabelecido em 26 de março de 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul é um bloco econômico formado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo incorporado posteriormente a Venezuela – atualmente suspensa – e Bolívia – ainda em processo de adesão – Chile, Colômbia, Equador e Peru são países associados ao bloco, ou seja, podem participar das reuniões, mas não possuem direito de voto. O principal critério para uma nação se associar ao Mercosul é ser integrante da Associação Latino Americana de Integração (ALADI).

O Mercosul busca ser um processo aberto e dinâmico, tendo como principal objetivo “propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional” (MERCOSUL, 2018). Durante os seus primeiros anos, o foco de ação do bloco estava principalmente nas questões comerciais, possuindo pautas voltadas a questões alfandegárias e tarifárias, sem tanto espaço para construção e implementação de novas agendas (PRADO, 2014), além da livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas. Atualmente, o Mercosul possui uma nova estrutura institucional que permite com que a sua agenda inclua outros assuntos para além do comércio.

Com relação à organização institucional do Mercosul, órgãos específicos foram criados para abordar temas de interesse dos Estados integrantes, dentre eles: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Parlamento do Mercosul (PM), Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), etc. Através do Protocolo de Ouro Preto (1994), além da estrutura institucional e decisória hierárquica, foram estabelecidas as bases para os níveis de integração econômica, sendo atualmente uma união aduaneira imperfeita, cuja Tarifa Externa Comum ainda não está em circulação (MALAMUD, 2005 apud JUNQUEIRA, 2019, p. 93).

Acompanhando as necessidades dos Estados-membros em relação a proposta *mercosulina* de integração e a necessidade de reformas institucionais na estrutura do bloco, foi criado em 2002 o Grupo *Ad hoc* sobre Integração Fronteiriça (GAHIF), por decisão do GMC, visando “a fluidez e a harmonia do relacionamento entre as comunidades fronteiriças dos Estados Partes do Mercosul, nas suas mais variadas dimensões, constituindo um dos aspectos mais relevantes e emblemáticos do processo de integração” (MERCOSUL, 2002). Em 2004, porém sendo implementado somente em 2007 e ainda ligado à integração fronteiriça, foi criado o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), vinculado ao GMC e que tinha como principal objetivo ser uma ferramenta de representação dos governos subnacionais, possuindo uma formulação de agendas temáticas diretamente relacionadas aos anseios das políticas centrais dos Estados-membros do Mercosul (JUNQUEIRA, 2016).

Apesar da proximidade com as Mercocidades, o FCCR desenvolveu seus trabalhos através de eixos temáticos centrais divididos em três planos de ação durante os biênios 2013-2014, 2015-2016 e 2017-2018. No ano de 2012 formalizaram-se os temas centrais trabalhados pela instituição (FCCR, 2012 apud JUNQUEIRA, 2016, p. 131-2), sendo esses:

1. Relacionamento e Cooperação: Promover a articulação e a celebração de acordos e convênios entre as cidades e os governos estaduais/provinciais dos países do MERCOSUL, em diversos aspectos como: político, econômico, infraestrutura e acadêmico-científico, visando o fortalecimento institucional do FCCR.

2. Cidadania Regional: Valorizar a identidade regional, ampliar o acesso aos direitos humanos e promover a inclusão social de cidadãos(ãs) do Mercosul por meio da elaboração de políticas públicas comuns de Saúde, Educação, Turismo, Cultura, Meio Ambiente, Segurança Cidadã e Promoção da Equidade.

3. Integração Produtiva: Fomentar a integração comercial e de cadeias produtivas regionais por meio da criação de negócios e oportunidades de desenvolvimento para incrementar o nível da economia formal e reduzir as assimetrias regionais.

4. Integração Fronteiriça: Fortalecer a integração regional na zona fronteiriça por meio da articulação de propostas e ações entre os governos nacionais e subnacionais.

Dadas as diferenças de interesses entre os seus Estados-Parte, o Mercosul visa principalmente agir enquanto um espaço de interdependência entre seus membros não somente pautado na questão comercial, mas permitindo também a participação de outros atores no seu processo decisório. Nesse sentido, os governos subnacionais agem como fortalecedores do processo de integração, de forma estratégica a conseguirem atingir seus próprios objetivos e influenciarem na formulação de agendas de políticas públicas para a região.

É a partir das mudanças de governos e das visões dos governantes dos países que os benefícios para o Mercosul começam a aparecer, principalmente através da inserção e inclusão de outros setores e atores no processo de integração. Porém, ainda que se incluam atores, um dos grandes problemas do bloco está na própria tomada de decisão, uma vez que são tomadas somente por seus Estados membros. O que se percebe é que houve somente a descentralização da agenda e não do processo decisório, apesar disso, o próprio desenvolvimento institucional do Mercosul facilitou de certa forma a criação de órgãos pautados na inserção e participação dos atores subnacionais no processo decisório, como é o caso do FCCR e da Rede Mercocidades. Segundo Odonne e Souza (2016) é através da integração e dos seus diferentes programas que se enxerga a participação dos governos subnacionais, embora seja difícil afirmar se de fato o Mercosul apresentou de forma efetiva formas de atuação e participação dos governos locais em seu aparato institucional ou se, mesmo que tenham sido implementadas, possuem mecanismos de continuidade que tornem a pauta subnacional realmente institucionalizada dentro do bloco.

Ao tratar da cooperação descentralizada no Mercosul, os pontos principais estão no desenvolvimento do bloco em relação a questões que não envolvem somente o comércio, mas as questões fronteiriças, que por sua vez passa a envolver atores subnacionais, como é o caso dos governos locais. É nas regiões de fronteira que a paradiplomacia e a cooperação descentralizada ganham maior importância (BANZATTO, 2014) já que o fator aproximação faz com que essas possuam e compartilhem um maior grau de necessidades e interesses em

comum, o que facilita a cooperação, a integração e a própria atuação internacional através das Redes de Cidades, construindo novos instrumentos e projetos conjuntos de desenvolvimento. Nesse contexto, é através desses mecanismos que os governos subnacionais de áreas fronteiriças e do próprio Mercosul elaboram novas políticas públicas que venham de fato a modificar a realidade dos seus habitantes. No próximo tópico será analisado uma das entidades subnacionais presentes no Mercosul, as Mercocidades, principal rede de cidades existente na América do Sul e exemplo prático da atuação dos governos locais.

3.2. Integração Subnacional: O caso das Mercocidades

Dando continuidade ao debate acerca da integração regional no Mercosul, através da ampliação da sua agenda de atuação para além do viés econômico e buscando inserir outros debates, um exemplo está nas demandas políticas e sociais dos atores subnacionais e a sua participação no processo decisório do bloco, já que não possuem menção nos tratados constitutivos do Mercosul. Por não estarem citados, esses atores buscaram criar uma iniciativa própria de atuação, a chamada Rede Mercocidades, em março de 1995.

As Mercocidades não apenas buscavam influenciar o processo de integração, mas também participar das decisões que podem ter impacto sobre elas (MERCOCIUDADES, 2015). Para Gomes (2015, p. 02) a Rede foi formada para “[...] buscar a participação dos governos locais na integração *mercosulina* [...]”, promovendo o intercâmbio de informações e proporcionando oportunidades para que suas demandas fossem levadas em consideração no processo decisório do Mercosul. Apesar de não estar institucionalizada junto aos principais órgãos, a existência e atuação da Rede foi determinante para a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências do Mercosul (REMI) através do GMC, posteriormente substituído pelo FCCR.

A criação da REMI no âmbito das Mercocidades representou a realização de um dos principais objetivos da rede, a defesa da ideia de que integração regional no Mercosul deveria ir além dos governos centrais, agregando os municípios enquanto entidades políticas descentralizadas, já que representam diretamente o interesse dos seus habitantes (BANZATTO, 2014) e, para que a partir disso os governos municipais se tornassem protagonistas no processo, adquirindo voz e flexibilidade de atuação para atingirem interesses internos (GOMES, 2015).

As demandas locais aparecem de modo global, buscando firmar parcerias e aumento da atuação em âmbito internacional, fortalecendo a integração regional fronteiriça ao trazer perspectivas de desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida da população através da cooperação técnica e social. Segundo Vigevani (2006), a paradiplomacia atende as necessidades

políticas dos governos, atores locais e da própria sociedade em problemas que não são totalmente resolvidos pelos governos centrais. Em âmbito regional, a atuação paradiplomática favorece a integração por buscar atingir objetivos mutuamente vantajosos para os envolvidos, tirando o foco somente da agenda nacional dos governos e buscando atender as necessidades locais das cidades.

A Rede Mercocidades é uma organização de cooperação descentralizada, formada pelos governos locais da América do Sul, possuindo atualmente 353 cidades em 10 países do continente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Peru, Equador, Uruguai e Venezuela, onde habitam mais de 120 milhões de pessoas (MERCOCIDADES, 2018). O principal objetivo da Rede é proporcionar a inserção das cidades no processo de integração regional do Mercosul e em âmbito internacional através do fomento de ações, programas e projetos de interesse intermunicipal (MERCOCIUDADES, 2016).

Na visão de Hafteck (2003), as Mercocidades se caracterizam enquanto um bloco de cooperação descentralizada devido ao relacionamento colaborativo entre governos subnacionais de diferentes países que tem como foco o desenvolvimento sustentável local e o envolvimento de outros atores da sociedade civil como os próprios indivíduos, organizações não governamentais e instituições locais (SILVA, 2018). A partir do relacionamentos entre diferentes atores subnacionais, as Mercocidades podem ser consideradas enquanto um exemplo prático da paradiplomacia na integração regional sul-americana (GOMES, 2015).

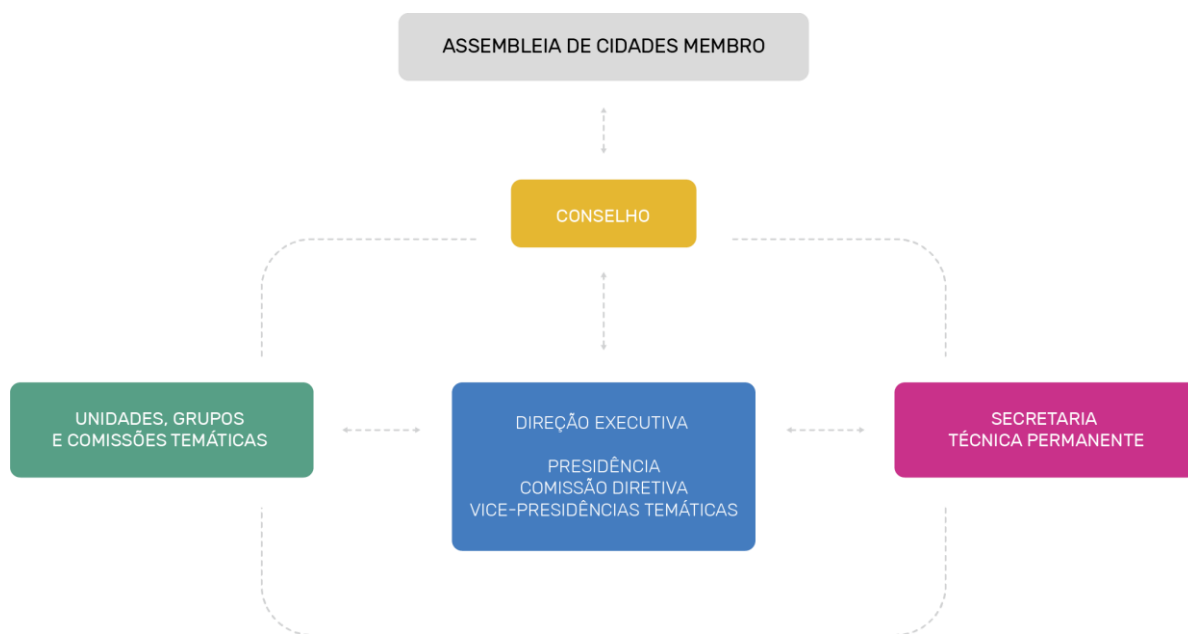
Considerando a cooperação descentralizada enquanto uma janela de desenvolvimento para a formação das Redes de Cidades, as Mercocidades permitiram uma maior aproximação dos governos centrais com os representantes dos governos locais participantes de forma a apresentarem melhores formas de atenderem suas demandas e viabilizarem seu crescimento por buscarem estabelecer novas agendas de diálogo e cooperação internacional entre as cidades, principalmente em relação a troca de experiências e conhecimentos, articulação política e defesa dos interesses subnacionais (DESSOTTI, 2011). Conforme Almeida Prado (2015), ao participarem da Rede, as cidades passam a construir melhores formas de coordenação das suas atividades e concretização de parcerias estratégicas de desenvolvimento local através da cooperação.

Enquanto uma ferramenta de inclusão e protagonismo das cidades:

Continuará trabalhando para promover as cidades como protagonistas na discussão regional, presente no desenvolvimento das políticas públicas e promotoras de desenvolvimento equitativo. Cidades com inclusão e protagonismo que visem construir cidadania, sendo estes lugares de privilegiado de encontros, encontros, espaços ideais para o exercício da democracia de proximidade e âmbitos imediatos para o acesso da comunidade ao espaço público (Declaração de Morón, 2007).

Com relação à sua estrutura organizacional, a Rede é organizada em cinco órgãos principais que possuem diferentes funções entre si, conforme podem ser vistos na figura abaixo:

Figura 1 – Estrutura e Autoridades das Mercocidades



Fonte: Site Oficial das Mercocidades (2020)

- 1) Assembleia de Cidades Membro: Órgão máximo de deliberação e direção da rede, formado por chefes de governo das cidades associadas. Suas reuniões ocorrem uma vez por ano na Cúpula das Mercocidades, onde se aprovam os planos de trabalho e assumem as novas autoridades do período.
- 2) Conselho: Órgão superior de direção entre assembleias, composto por oito países da região mais governos locais da comissão diretiva e a que exerce a presidência da Rede. Se reúnem a cada seis meses por convocação da diretoria, ou quando é necessário deliberar algo.
- 3) Direção Executiva: Organismo de coordenação do trabalho das Mercocidades, composto pelo presidente, vice-presidentes temáticos, representantes da comissão diretiva e pelo secretário executivo.
- 4) Secretaria Técnica Permanente: Órgão assessor da Direção Executiva. Responsável pelo suporte logístico e técnico da Rede.

- 5) Unidades Temáticas, Grupos e Comissões: Difundem experiências exitosas, contribuem a formulação de políticas públicas e promovem investigações. Atualmente conta com 15 Unidades Temáticas e 7 Grupos e Comissões de Trabalho.

Dentre os órgãos da Rede, estão as 15 Unidades Temáticas (UTs) e os 7 Grupos de Trabalhos, que “[...] têm a responsabilidade de coordenar temas e desenvolver políticas públicas comuns entre as cidades-membro da Rede, promovendo reuniões, pesquisa e divulgação de experiências bem sucedidas” (DE MATOS; STEFFEN, 2012, p. 33). É através das unidades temáticas que são discutidos temas relevantes para as cidades e são realizadas ações que buscam ampliar o desenvolvimento econômico e social das cidades. As Unidades Temáticas e Grupos são: Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Autonomia, Gestão e Participação; Ciência, Tecnologia e Capacitação; Comunicação; Cooperação Internacional; Cultura; Esporte; Desenvolvimento Econômico Local; Economia Social e Solidária; Fomento de Negócios; Desenvolvimento Social; Desenvolvimento Urbano; Comissão de Direitos Humanos; Deficientes Físicos e Inclusão; Educação; Gênero e Município; Integração Fronteiriça; Juventudes; Planejamento Estratégico e Áreas Metropolitanas; Segurança Cidadã e Turismo (MERCOCIUDADES, 2016).

Embora as Unidades Temáticas desenvolvam políticas públicas comuns para as cidades associadas, ainda persistem problemas nas Mercocidades durante o seu período de desenvolvimento. Um exemplo dessa problemática está na existência de disparidades no tamanho das cidades que coordenam as UTs e conseguem destaque enquanto *good cases* mesmo que seus membros busquem resolver problemáticas parecidas entre si. Nos capítulos anteriores foi levada em consideração a existência de cidades brasileiras que possuem maior nível de participação e atuação paradiplomática, existindo a mesma problemática na Rede: cidades com maior relevância e aquelas que permanecem a cargo das secretarias por mais tempo do que outras, além das políticas que são implementadas.

Em suma, a tendência dos atores subnacionais é de buscarem cada vez mais seu espaço dentro das relações internacionais e dos processos de integração regional, e as Mercocidades são um exemplo claro disso ao buscarem inserir as cidades nas decisões internas do Mercosul. Um dos pontos positivos da Rede é a sua busca pela articulação através de órgãos locais ou internacionais que possuam problemáticas em comum, e a partir disso possam incluir seus próprios objetivos dentro das atividades do bloco e terem resultados práticos nas ações e políticas implementadas.

No próximo tópico será melhor explicada a atuação de São Paulo enquanto membro das Mercocidades e na implementação e difusão de políticas públicas relacionadas às Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local em âmbito interno ao município.

3.3. Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local: a atuação de São Paulo e Políticas Desenvolvidas e Difundidas Internacionalmente

Dentre as principais razões para a criação da Rede Mercocidades está a sua capacidade de ser um instrumento de cooperação política e técnica, sendo uma rede de cidades em cooperação horizontal, o que segundo Rodríguez e Cardarello (2006) significa possuir uma organização que pressupõe a divisão de responsabilidades através da articulação dos seus próprios membros, ao contrário de uma organização vertical e hierarquizada. Tendo isso em vista, a Rede foi criada enquanto um espaço democrático e acessível às esferas subnacionais e a sua participação e atuação no contexto regional do Mercosul.

Operando através da paradiplomacia e da cooperação internacional descentralizada buscando defender os interesses dos municípios no âmbito do Mercosul, a Rede foca principalmente em promover uma maior articulação entre os atores locais nas suas temáticas de interesses. As atividades ocorrem a partir das Unidades Temáticas (UT), onde diferentes temas de políticas públicas são escolhidos, e a partir dessas discussões podem ser desenvolvidos. O foco de análise está nas Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local, especificamente nas atividades desenvolvidas por São Paulo nos anos de 2000 a 2018. Para atender a esse objetivo, foram analisados os Informes Anuais da Secretaria Executiva e Técnica e a própria análise da Secretaria Técnica Permanente da Rede para avaliação e ranqueamento das atividades desenvolvidas, planos de trabalho, atividades e a participação de São Paulo nessas Unidades.

Visando a compreensão e fortalecimento das propostas de políticas públicas que venham a constituir espaços privilegiados de luta na superação das desigualdades de gênero e da participação dos agentes locais na busca do desenvolvimento e representatividade de interesses coletivos que possam influenciar na eclosão do desenvolvimento local, serão analisadas as atividades e discussões levadas dentro dessas Unidades Temáticas, ainda que seja de importância do poder público o potencial de fomentar e coordenar esforços nessas ações.

Relacionada a problemática de gênero, Mercher e Villenave (2013), apresentam a visão contemporânea do alcance das políticas e práticas de gênero na diminuição das desigualdades

e combate de ameaças à mulher e outras minorias. Entretanto, as práticas sociais não alteram os arranjos de ordem e poder existentes no sistema, apenas amenizam os resultados de uma estrutura socialmente masculinizada. Embora existam inseguranças estruturais da própria violência de gênero, atualmente existem mais mulheres ocupando cargos de poder, o que possibilita maior sensibilidade e representatividade às temáticas de gênero entre atores internacionais e a aceitação e facilitação na criação de grupos de discussão e ampliação de teorias feministas na busca por ultrapassar desafios. Essas teorias ajudam principalmente a analisar com maior eficiência os desafios enfrentados pelas mulheres e minorias sexuais em suas lutas na sociedade, como o tráfico e a exploração sexual (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Cabe lembrar também que o processo de inserção subnacional atual permite que as questões de gênero possam atuar e manter continuamente projetos e iniciativas sustentadas pela necessidade de reconhecimento das cidades nessa luta.

A Unidade Temática de Gênero e Município (UTGEM) teve sua criação em setembro de 1999 na cidade de Belo Horizonte, sendo resultado do Fórum Mulher e Desenvolvimento (da terceira cúpula da Rede Mercocidades em 1997 na cidade de Córdoba – Argentina), seus como principais objetivos, de acordo com a Ata 13 de março de 2007 são: contribuir para o fortalecimento institucional da Rede de Mercocidades através dos trabalhos da UTGEM; propiciar o diálogo entre as cidades participantes sobre as políticas de gênero no Mercosul e propiciar o intercâmbio de boas práticas em políticas públicas de gênero.

Além desses objetivos, é importante salientar o papel da UT na denúncia de situações de vulnerabilidade das mulheres na região e do impulsionamento de políticas transversais de gênero que abordem as problemáticas das cidades desde um olhar integral, contribuindo para a redução das desigualdades que ainda perduram entre homens e mulheres. Desta forma se aspira a melhorar a qualidade da democracia, promovendo a participação ativa das mulheres e seu empoderamento na sociedade (MERCOCIUDADES, 2018).

Em perspectiva, a UTGEM durante os anos de 2000 até 2012 produziu principalmente ações e práticas que construíram na região um conceito de ‘prática de gênero’ baseado em dois eixos gerais: igualdade e segurança de gênero. A prática de gênero, segundo Mercher e Villenave (2013, p. 25) seria “[...] a própria percepção prática das cidades sobre o que seria o necessário a se fazer nas políticas voltadas ao gênero”. Nesse período, as políticas de gênero estavam relacionados a temas específicos em três eixos de atuação principais: institucional, igualdade de gênero e segurança, que por sua vez foram fortalecidos pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, garantindo maior apoio aos governos locais na alteração de demandas no cenário internacional. Entre 2013 e até 2018 as políticas da

Unidade estiveram voltadas a questão da transversalização do bloco, buscando integrar as perspectivas de gênero as Unidades Temáticas da Rede e de estratégias de fortalecimento (MERCOCIUDADES).

Ainda segundo Mercher e Villenave (2013), das discussões que se tornaram políticas públicas, além do fortalecimento institucional da Unidade, as práticas de igualdade de gênero e do combate a violência, exploração e tráfico de mulheres tornaram-se pautas fixas através do eixo de segurança. Através do aumento do número de mulheres em posição de poder é possível ter maiores chances de materialização de práticas que venham a resguardar direitos fundamentais de igualdade e segurança física, moral e emocional, vencendo a fragilidade que ainda existe na inserção de questões de gênero nas agendas dos governos centrais.

Já em relação a Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local (UTDEL), criada em 1997, cujo principal objetivo está na construção da capacidade econômica de uma determinada localidade visando melhorias em perspectivas econômicas e de qualidade de vida dos seus habitantes. O maior reconhecimento da unidade ao longo dos anos está no trabalho constante para a identificação de rubros dinâmicos não tradicionais, a exemplo do turismo, serviços financeiros e de treinamentos, bem como o desenvolvimento da gestão de qualidade. Há alguns anos essa Unidade Temática, através da Rede, tem trabalhado na organização de reuniões de negócios nas quais participam numerosas empresas, e onde se busca priorizar o reforço e desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas locais dessas localidades (MERCOCIUDADES).

As Unidades de Desenvolvimento, no geral, destacam-se em aspectos comuns, como à exemplo da realização de seminários que buscam a aproximação com atores externos à Rede; destaque ao compartilhamento de experiências, dentro das próprias reuniões e encontros ou através da criação de bancos de boas práticas; cidades “inovadoras” que utilizam o espaço de participação na Rede para promoção de suas atividades, etc. Essas características reforçam o espaço da Rede e da própria Unidade Temática enquanto um espaço de síntese e disseminação de políticas públicas, mas que também serve como fórum de exposição para as cidades em prol dos seus interesses internos (MERCHER et al., 2018, p. 81).

A Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local, estando relacionada à visão de que as Mercocidades podem ser consideradas enquanto espaços de difusão internacional de políticas públicas, demonstram a crescente necessidade das cidades brasileiras buscarem caminhos cooperativos dentro da Rede e não somente focar no desenvolvimento autônomo das suas próprias cidades, de forma a não contribuir para o desenvolvimento conjunto da Rede através da cooperação técnica.

Como supracitado, a Rede, através da Secretaria Técnica Permanente, possui desde 2005 a sua própria metodologia de avaliação do que é difundido nas Unidades Temáticas. Essa avaliação se baseia na qualidade e na existência dos planos de trabalho de cada uma das UTs e a partir disso recebem uma nota que pode variar de 0 a 2 em seus itens. Receber nota 0 significa que nada foi desenvolvido no aspecto avaliado; nota 1 significa desenvolvimento mínimo e nota 2 significa um bom desenvolvimento. O resultado da soma dessas notas classifica as UTs entre paralisadas (0 a 2 pontos), atividades mínimas (3 e 4 pontos), ativa (5 e 6 pontos) e proativa (7 e 8 pontos) (STPM, 2010).

A metodologia de avaliação é aplicada pela Secretaria durante suas reuniões e é publicada anualmente nos Informes da Secretaria Executiva e Técnica das Mercocidades. Porém, como a metodologia só teve início em 2005, os dados das Unidades Temáticas e suas políticas difundidas em anos anteriores não possuem um critério de avaliação claro, por isso os dados desse trabalho levarão em consideração somente os anos a partir de 2005 até 2018.

As notas atribuídas às Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local desde 2005 até 2018 podem ser vistas na tabela abaixo:

Quadro 1 – Avaliação das Unidades Temáticas 2005-2018

UTs	05-06	06-07	07-08 ³	08-09 ³	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14	14-15	15-16	16-17	17-18	MÉDIA
GEM	7	6	-	-	8	8	6	5	5	6	6	5	4	6
DEL	8	8	-	-	4	7	6	5	6	4	0	6	4	5

Fonte: Elaborado pela autora com informações de relatórios disponíveis em Mercociudades (2018).

Considerando que cada Unidade Temática recebe notas para cada uma das suas frentes de atuação, é perceptível que ao longo dos anos analisados ambas as UTs tem sido ativas e participativas, embora em alguns anos isso se apresente de forma maior ou menor, como no caso da UTDEL, que esteve paralisada durante o ano de 2016 por não possuir um plano de trabalho em execução. A UTGEM, apesar de possuir uma eximia participação durante os seus primeiros anos, sempre buscou institucionalizar as políticas de gênero dentro do bloco, por isso nos últimos anos sua participação tem sido menos frequente, apesar de ainda difundirem políticas.

Para além da análise das Unidades Temáticas, do seu processo de formação e da sua nota de atuação ao longo dos anos, é necessário compreender de fato quais políticas foram

³ De acordo com o relatório da STPM (2009) não foi possível realizar as avaliações e ranqueamento por falta das informações necessárias para tal. Não foram encontrados os Informes dos anos de 2008 a 2009 no site das Mercociudades.

implementadas pelas cidades. Para isso, foram utilizados dados da atuação internacional de São Paulo e a sua participação dentro das Mercocidades. E por que São Paulo? Ao analisar o protagonismo das cidades em novas questões internacionais, é fundamental levar em consideração o envolvimento e a coordenação desses atores em suas políticas. São Paulo faz parte de um movimento global que têm buscado intensificar suas ações tanto em âmbito local, quanto nacional e internacional, tornando-se uma cidade resiliente e adaptada a mudanças. E também por ser uma cidade que coloca a devida importância das relações internacionais em sua gestão pública (VITAL, 2016) principalmente em processos de globalização, urbanização e seus efeitos sob a elaboração de políticas públicas locais, que de certa forma estão associados aos principais objetivos das Unidades Temáticas da Rede Mercocidades.

Apesar de inserida no contexto da globalização por ser a maior e uma das mais populosas cidades do Brasil, São Paulo possui problemas relacionados as dificuldades diárias de países periféricos, como o seu próprio crescimento desordenado que gerou bolsões de desigualdade, desemprego, trânsito e favelas. Visando resolver esses problemas de forma mais dinâmica, a cidade buscou a inserção e associação em redes de cidades e regiões relevantes a economia global, porém, ainda assim existe um descompasso entre a riqueza da cidade e a sua capacidade de criar mecanismos de gestão pública efetivos e que promovam políticas públicas de maior alcance que sejam de fato efetivas para os problemas da população em geral (VITAL, 2016).

As primeiras estratégias de inserção internacional de São Paulo ocorreram no final da década de 1980 no mandato de Luiza Erundina (1989-1992), onde foram instituídos os primeiros órgãos internacionais, à exemplo da Assessoria para Assuntos Internacionais, responsável por cuidar de assuntos cerimoniais e prestar apoio as demais secretarias. A Assessoria foi descontinuada nos mandatos posteriores. Somente em 2001, no mandato de Marta Suplicy (2001-2004) o município voltou a buscar relevância internacional através da implementação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, que desde então se mantém ativa ajudando no desenvolvimento de projetos e atividades internacionais, busca de parcerias no exterior e intensiva atuação junto a órgãos internacionais e redes de cidades, a exemplo da Rede Mercocidades, o que permitiu ampla atuação internacional da cidade de São Paulo.

Segundo Vital (2016, p. 75):

As atividades desenvolvidas pela SMRI desde sua criação indicam que a atuação internacional de São Paulo tem forte ênfase em assuntos voltados aos desafios da urbanização – mobilidade urbana, empregabilidade de populações desassistidas, meio ambiente, entre outros, impulsionando a realização de inúmeras atividades nos níveis de cooperação e político.

O que se percebe é que durante o mandato de Marta as principais prioridades da SMRI estavam na filiação de São Paulo as redes e associações de cidades, buscando sua reinserção no cenário político mundial e a partir disso abrir possibilidades de intercâmbios de boas práticas e estabelecimento de relações de cooperação, obtenção de recursos e impulsionamento de ações conjuntas entre as cidades, relações que foram institucionalizadas no aparato público local mesmo após o fim do mandato de Marta (VITAL, 2016).

Já no mandato de José Serra (2005-2006), o foco principal da SMRI estava na assessoria do prefeito quanto a aspectos cerimoniais para recepção de visitas e delegações internacionais, além de captação de recursos e investimentos estrangeiros, caracterizando um mandato menos preocupado com as atividades internacionais da cidade e de pouca intensificação dos laços políticos regionais através de participações em Redes de Cidades (VIGEVANI, 2008).

Durante o governo Kassab (2007-2012) houve principalmente uma mudança relacionada ao emprego de um viés mais técnico do que político as atividades empreendidas pela secretaria, que passou a exercer um papel de liderança na condução das atividades internacionais no âmbito da gestão local, principalmente através da cooperação internacional em parcerias estratégicas que influenciassem no desenvolvimento econômico e social de São Paulo e o fortalecimento da imagem da cidade enquanto um polo atrativo de negócios internacionais (VITAL, 2016).

O governo de Fernando Haddad (2013-2016) colocou a Secretaria enquanto responsável não somente por questões internacionais, mas também promovendo e coordenando ações conjuntas e de cooperação com a União, estados e municípios brasileiros, além da região metropolitana de São Paulo. Além disso, buscou uma forte atuação política junto a parceiros internacionais latino-americanos e as redes de cidades, procurando retomar o histórico inicial da secretaria nos anos de Marta Suplicy através da paradiplomacia, atuação interna e a nova gestão pública da cidade.

Mais recentemente, durante os mandatos de João Dória (2017-2018) e Bruno Covas (2018-atual), a participação da SMRI seguiu os moldes que já estavam institucionalizados, havendo maiores mudanças com relação a seus assessores, porém as coordenações seguem as mesmas, recebendo visitas internacionais e promovendo acordos de cooperação internacional com outros países, a exemplo mais recente da Bélgica.

Relacionada a participação do município nas Mercocidades, São Paulo ingressou na Rede em 1998 e atua como membro titular do Conselho das Mercocidades, sendo responsável pela coordenação da Unidade Temática de Meio Ambiente desde o período 2001/2002, e também pelo período 2002/2003 (FRONZAGLIA, 2005). O município participou ativamente

da Rede principalmente no período do mandato de Marta Suplicy e Fernando Haddad, sendo inclusive escolhida para se tornar sede da Secretaria Executiva da Rede nos anos de 2015 e 2016, “[...] a escolha do município de São Paulo evidencia sua importância e pioneirismo em termos de atuação internacional institucionalizada através da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas” (SIMINI, 2015, p. 107).

Além disso, o município possui outros históricos de participação em assuntos internacionais da Rede, a presença de São Paulo em eventos de cunho internacional representam seu engajamento e compromisso com políticas de desenvolvimento social e posicionamento de políticas a nível global (Prefeitura de São Paulo, 2019). Algumas das participações do município nas Redes de Cidades e de ações internacionais durante os últimos anos estão listadas aqui, conforme informações do site oficial da prefeitura:

- 2013 - PMSP participa da 18ª Cúpula da Rede Mercocidades. Estiveram envolvidas nas atividades as pastas de Relações Internacionais, Direitos Humanos e Cidadania, Verde e Meio Ambiente, Cultura e Pessoa com Deficiência Física. Nesse evento, São Paulo assume como membro do Conselho Diretor da Rede e também a Sub-Coordenação das Unidades Temáticas de Cultura e Planejamento Estratégico e Grupo de Trabalho de Deficientes Físicos e Inclusão.
- 2013 - Participação no Encontro Porto Alegre – “Governança Local com Direitos Humanos e Segurança Cidadã”, em Porto Alegre.
- 2013 - Participação na reunião de Coordenadores e Sub-Coordenadores de Unidades Temáticas, Comissões, Grupos de Trabalho, Comissão Diretiva e Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STMP), em Montevidéu.
- 2013 - Participação na Reunião da Unidade Temática de Juventude, em Morón.
- 2014 - Representação da cidade Reunião Ordinária do Conselho da Rede Mercocidades, em Porto Alegre.
- 2014 - São Paulo sediou a Oficina Cooperação Descentralizada e Cooperação Sul-Sul: Foco Brasil.
- 2014 - Envio de representação da cidade a XIX Cúpula de Mercocidades, em Rosário.
- 2015 - São Paulo sedia a XX Cúpula de Mercocidades.
- 2015 - A cidade preside a rede Mercocidades de 2015-2016.
- 2016 - Participação no 5º Congresso de Cidades e Governos Locais Unidos – Cúpula de Líderes Locais e Regionais, presença de São Paulo foi solicitada também por sua presidência em Mercocidades.

- 2016 - São Paulo participa da organização e da realização da 47ª Reunião do Conselho da Rede Mercocidades, em Canoas.
- 2016 - Envio de representação do 9º Curso de Capacitação em Gestão de Projetos do projeto Inovação e Coesão Social da Rede Mercocidades, em Contagem.
- 2018 - Participação no Encontro de Comunicadores de Mercocidades, em Córdoba.
- 2018 - Participação na Reunião da Unidade Temática de Autonomia, Gestão e Participação em Córdoba.
- 2018 - Envio de representante à XXIII Cúpula de Mercocidades, La Paz. Na ocasião, São Paulo foi indicada para ser subcoordenadora na Unidade Temática de Gênero e Município.

Especificamente relacionado às Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local, algumas políticas públicas podem ser mostradas como sendo planejadas ou desenvolvidas por São Paulo:

GÊNERO E MUNICÍPIO: Com relação a UTGEM, a maior movimentação está no fomento de secretarias que impulsionam a equidade entre homens e mulheres na criação de uma cidade mais justa.

Junto a tendência inicial de formulação de políticas públicas de gênero e constituição de um espaço dedicado na luta pela superação da desigualdade entre homens e mulheres na sociedade brasileira, foi escolhida cidade sede no Encontro sobre Gênero e Políticas Públicas, promovido pelo instituto Polis, em novembro de 2000.

Lei Nº 13.169 de 11 de Julho de 2001, promulgada pela prefeita Marta Suplicy, vinculando a Coordenadoria Especial da Mulher diretamente a Secretaria de Governo, sem assessorias intermediárias, buscando:

[...] formular, coordenar e acompanhar políticas e diretrizes, assim como desenvolver projetos, visando combater a discriminação por sexo, defender os direitos da mulher e garantir a plena manifestação de sua capacidade, no âmbito do município de São Paulo (Art. 81 da Lei nº 13.169, 11 de julho de 2001).

Criação da Coordenação de Políticas para a Mulher do Estado de São Paulo, ligada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania, com objetivo de promover a igualdade entre homens e mulheres, por meio da elaboração de políticas públicas e da educação em direitos humanos relacionadas ao tema do gênero. Foi criada a partir do Decreto nº 58.428, de 08 de outubro de 2012.

A coordenação tem a finalidade de incentivar a implementação de políticas públicas relacionadas à equidade de gênero, eliminação de qualquer forma de discriminação e de violência contra a mulher, assegurando às cidadãs a plenitude de direitos, participação e integração no desenvolvimento econômico, social, político e cultural (SÃO PAULO, 2018).

Criação do Núcleo de Gênero em 25 de agosto de 2015, vinculado à Subprocuradoria-Geral de Justiça de Políticas Criminais e Institucionais, atua como órgão estratégico no enfrentamento e prevenção à violência contra a mulher no Estado de São Paulo. Buscando majoritariamente desenvolver estudos relativos ao campo das políticas públicas de promoção dos direitos da mulher, da igualdade e do enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Criação do 1º Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (2017-2020), sendo “[...] um instrumento de pactuação e planejamento entre as diferentes secretarias da Prefeitura, que guiará as políticas públicas para as mulheres no município de São Paulo nos próximos 04 (quatro) anos.” O planejamento está dividido nos seguintes pontos:

1. **Participação Política, Poder Público, Democracia e Transparência:** Contribuir para a universalização da cidadania e a igualdade de direitos por meio da ampla presença de mulheres, com representatividade de sua diversidade, nos espaços de participação do município, bem como da transparência da gestão pública; fortalecendo, assim, a democracia.
2. **Autonomia Econômica, Trabalho e Desenvolvimento:** Promover os direitos e a autodeterminação da mulher por meio da igualdade de condições e de oportunidades no mundo do trabalho.
3. **Educação, Igualdade de Gênero e Comunicação Não-sexista:** Fortalecer a educação e a comunicação como instrumentos para construção de uma sociedade com igualdade de gênero.
4. **Saúde, Direitos Sexuais e Reprodutivos:** Promover o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos e o cuidado integral à saúde das mulheres, considerando sua diversidade, em todas as fases do ciclo de vida.
5. **Enfrentamento à Violência:** Construir uma São Paulo livre da Violência contra a Mulher.
6. **Direito à Cidade e Cidadania Cultural:** Promover a vivência plena e segura das mulheres na cidade, com valorização de sua contribuição às diferentes dimensões da vida social.
7. **Discussão constante sobre Tráfico de Pessoas.**

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: Com relação a UTDEL, está sendo considerada a redução de desigualdades sociais e melhoria nas condições de vida das classes trabalhadoras e dos mais vulneráveis economicamente, visando a construção de capacidade

econômica do município e a criação de espaços que permitam o avanço e o direito da cidade para todos.

Formação da Assessoria Técnica contratada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2004, cujo objetivo estava em traçar um diagnóstico do município de São Paulo no que diz respeito a cinco universos de problemas: aspectos institucionais que marcam as relações entre os municípios que compõem a Região Metropolitana, a dinâmica econômica, o mercado de trabalho, as condições de infraestrutura e de mobilidade e a questão ambiental. O propósito é o de subsidiar o poder público no desenho de políticas de desenvolvimento regional com maior equidade social.

Criação do Programa de Fomento ao Desenvolvimento Regional, apoiando a elaboração de estudos e projetos voltados ao fomento do desenvolvimento regional do Estado, por meio de políticas públicas estruturadas com as governanças regionais, facilitando a geração e a disseminação de informações sobre a realidade social e econômica. Sendo institucionalizado através do Decreto nº 56.413, de 19 de novembro de 2010.

Criação do Mapa da Economia Paulista, um estudo inédito sobre os setores estratégicos do Estado, cujos critérios de análise foram considerados indicadores importantes ligados a competitividade regional, porte das empresas e dinamismo, além do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IRPS).

As informações obtidas pelo Mapa serão usadas pela Desenvolve SP - o Banco do Empreendedor como base para criar novos produtos e iniciativas que incentivem cada vez mais o desenvolvimento sustentável e planejado das micro, pequenas, médias empresas e municípios paulistas (DESENVOLVE SP).

Inserção de São Paulo na rede FAB LAB LIVRE SP a partir de setembro de 2015, sendo uma iniciativa global que conecta cidades dispostas a usar fabricação digital focada na sustentabilidade e no desenvolvimento dos territórios. O projeto é fruto de uma parceria entre a Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia da Prefeitura Municipal de São Paulo e o Instituto de Tecnologia Social - ITS BRASIL, os FAB LABs Livre SP são abertos e acessíveis a todas as pessoas que tenham interesse em aprender, desenvolver e construir projetos coletivos ou pessoais, envolvendo tecnologia de fabricação digital, eletrônica, técnicas tradicionais e práticas artísticas (Secretaria de Inovação e Tecnologia). A proposta do Fab City é a transformação das cidades em territórios sustentáveis, autossuficientes, localmente produtivos e globalmente conectados, com indivíduos e instituições que compartilham conhecimentos para alcançar seus potenciais e solucionar desafios locais.

Elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, através do estudo das vocações econômicas e tendências; diagnóstico das percepções da sociedade civil; diretrizes e

recomendações estratégicas; concessões de estímulos e incentivos econômicos. Disponibilização de boletins trimestrais, contendo informações de políticas de economia solidária e de trabalho, além de encontros de capacitação de micro e pequenas empresas sobre modelos de produção horizontal e cadeias produtivas. Aumento através do plano, entre 2017 e 2019, da quantidade de empresas abertas relacionadas a cadeia de economia criativa em comparação a 2013-2015 e compartilhamento de boas práticas.

Levando em consideração as iniciativas e políticas planejadas e desenvolvidas que foram de fato colocadas à frente nas Unidades Temáticas, é possível perceber a atuação internacional da cidade de São Paulo ao longo de suas gestões nos últimos 18 anos, e na maneira com a qual as políticas foram apresentadas para a sociedade em cada um dos mandatos. Embora existam diferenças na maneira com a qual cada política é desenvolvida e os focos durante os mandatos, ainda assim existem órgãos e instituições municipais responsáveis pela continuidade das políticas que vem sendo criadas, implementadas e continuadas durante os anos visando o desenvolvimento e a redução das desigualdades no município. Esses dados reforçam a importância positiva de São Paulo na comunidade internacional e a partir disso o modo como a cidade consegue maiores investimentos estrangeiros para facilitar a implementação de novas políticas não apenas nessas duas temáticas, mas em outras questões pertinentes para o desenvolvimento da cidade naquele período, além de garantir oportunidades de trabalho, renda e melhores condições de vida para a população não somente relacionadas a esfera e atuação internacional através das Redes de Cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se pensar no objetivo inicial do trabalho, de analisar a política externa enquanto uma política pública, através da cooperação descentralizada na Rede Mercocidades e da atuação de São Paulo nos anos de 2000 a 2018 nas Unidades Temáticas de Gênero e Município e Desenvolvimento Econômico Local, torna-se perceptível que as políticas criadas e implementadas por São Paulo dão margem para a análise, discussão e identificação da política externa enquanto uma política pública que de fato é executada pelo município através da sua atuação internacional.

A leitura da política externa tanto na perspectiva dos Jogos de Dois Níveis quanto da Governança Multinível nos apresenta outras lentes de análise que vão além da visão somente estadocêntrica, incluindo novos atores e agendas no processo decisório, que passam a ser vistos principalmente na criação de políticas públicas e da própria paradiplomacia, que facilita a participação dos entes subnacionais na busca de interesses internos de desenvolvimento ou de atuação conjunta através das Redes de Cidades.

Não somente relacionado ao caso específico de São Paulo, a atuação internacional dos governos subnacionais representa um processo cada vez mais presente na realidade do Brasil. Estados e municípios buscam o cenário internacional como forma de alcançar suas necessidades internas de desenvolvimento, o que antes dependia da relação que possuíam com os Estados centrais e das medidas adotadas por esses. Com a democratização, a atuação subnacional reitera a possibilidade desses de pensar na resolução de problemáticas internas, ou replicar em seu território boas práticas por meio da cooperação técnica.

A paradiplomacia ou atuação internacional de atores subnacionais, é institucionalizada de diversas formas, no caso de São Paulo, pode ser vista principalmente através da atuação da Secretaria Municipal de Relações Internacionais, porém, mesmo em uma cidade grande e internacionalizada como a capital, essa institucionalização pode ocorrer de maneira segmentada, em vista das diferenças ideológicas de mandatos e governos. As políticas implementadas através da Secretaria podem ser continuadas ou descontinuadas a depender do foco dos governantes, o que geralmente ocorre, já que em mandatos de esquerda há um maior interesse na promoção da integração regional, mobilidade urbana e outros assuntos, enquanto governos de direita estão mais preocupados com o desenvolvimento econômico local da cidade, através da participação e promoção de eventos que promovam áreas econômicas e de relacionamentos bilaterais com governos internacionais.

As relações externas do município estiveram focadas principalmente em questão de desenvolvimento local, buscando atrair capitais, influência na agenda internacional e promoção de cultura e identidades, através de estratégias internacionais que iam desde as relações políticas e de cooperação, atuação internacional através das redes de cidades e a busca por estreitamento de laços políticos para a resolução conjunta de problemas sensíveis a gestão local, como a mobilidade urbana e a inclusão social. Levando-se em consideração questões de gênero, foram instituídas normativas que discutem desde as discussões de tráfico de mulheres até a sua inserção nos demais âmbitos do município. E, para facilitar essas questões, São Paulo se destaca por possuir uma estrutura específica para lidar com as questões internacionais que beneficiam o seu desenvolvimento.

Desse modo, a política externa conta com uma agenda passível à inclusão de novos atores e influências, assim como as políticas públicas, dando margem a novas ideias e interesses de diversos agentes políticos para além da figura do Estado. E junto as políticas públicas, a PEX é marcada pelo amplo debate relacionado a existência e pluralidade de atores e do entrelaçamento de questões internas e externas na formulação do que de fato pode ser chamado política externa. O que ocorre no Brasil é a descentralização e a inclusão de novos atores no processo decisório, através da busca pela inserção internacional e do alcance de objetivos, ações e decisões que afetam diretamente as suas localidades e as pessoas, de modo que novas perspectivas e políticas se tornem cada vez mais legítimas, democráticas e permissivas a participação da sociedade onde seja necessário.

Tendo em vista os aspectos apresentados, percebe-se que o aparecimento de novas características e de novos atores e agendas na formulação de políticas e no processo decisório da PEB nos permite compreender de maneira analítica as possibilidades de enxergar e considerar a PEX enquanto uma política pública, apresentados principalmente através do aumento das possibilidades de participação democrática no processo, da atuação em Redes de Cidades e nas políticas que são desenvolvidas internamente pelos entes subnacionais e que influenciam diretamente no desenvolvimento interno e em questões nacionais através da sua difusão internacional.

REFERENCIAS

- ALMEIDA, Felipe Cordeiro de. **Os Governos Locais Brasileiros e o Mercosul: A Influência da Paradiplomacia na Agenda de Integração Regional**. 2012. 162p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da UNB. Universidade de Brasília, Distrito Federal.
- ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori de. A cooperação descentralizada e transfronteiriça no MERCOSUL: a construção de um regime simbólico. In: ESPÓSITO NETO, Tomaz; ALMEIDA PRADO, Henrique Sartori de. **Fronteiras e relações internacionais**. Curitiba: Íthala, p. 55-82, 2015.
- ALLISON, G. T. 1971. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little Brown.
- ANDRADE E BARROS, Marinana. **Atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- ARRETCHE, Marta. T.S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. In. RBCS, v.14, n 40, Jun. 1999.
- BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo. **A Paradiplomacia, a Cooperação descentralizada e a Integração Fronteiriça no Mercosul**. Boletim Meridiano 47, Brasília v. 15 n. 141. 2014.
- BARROS, Sebastião. **A execução da política externa brasileira: um balanço dos últimos 4 anos**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. 2, p. 18-28, 1998.
- BATISTA, S.; FRONZAGLIA, M.; LIMA, M. F. **Redes de Cidades**. Texto elaborado para a Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações. 2004.
- BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e Estados Unidos**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **As cidades como atores políticos**. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 45, p. 153-166, jul. 1996.
- CAVALCANTI, Vanessa Malveira. **Paradiplomacia: conceito, aspectos, fundamentos e contexto atual**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF, 2016. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/47100/paradiplomacia-conceito-aspectos-fundamentos-e-contexto-atual>> Acesso em: 10 de mar. 2020.
- CEBRAP. **Desenvolvimento Econômico Da Região Metropolitana De São Paulo – Estratégias Para O Planejamento Regional**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://cebrap.org.br/pesquisas/desenvolvimento-economico-da-regiao-metropolitana-de-sao-paulo-estrategias-para-o-planejamento-regional/>> Acesso em: 05 de mar. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 9 mar. 2020.
- DECLARACIÓN DE MORÓN. **XII Reunión Ordinaria de la Rede Mercociudades**. 2007.

DE MATOS, Giovanna Arjonilla; STEFFEN, Nathalie Padovani. **A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR**. Conjuntura Internacional, Belo Horizonte, v.9, n. 5, p. 31 - 39, 2o sem. 2012.

DESSOTTI, Fabiana Rita. **Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local**. 5ème colloque de l'IFBAE, Grenoble, 18 et 19 mai. 2009.

DESSOTTI, Fabiana Rita. **Mercocities network in decentralized cooperation: limits and potential**. 2011. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

DESENVOLVE SP. **Sobre a Desenvolve SP**. Disponível em: <<https://www.desenvolvesp.com.br/institucional/sobre-a-desenvolve-sp/>> Acesso em: 08 mar. 2020.

DUCHACEK, Ivo. Perforated sovereignties: towards a typology of news actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (eds.). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

FAB LIVRE SP. **Implementação da rede Fab Lab Livre SP**. Disponível em: <<http://itsbrasil.org.br/experiencias/projetos/fablab-livre-sp/>> Acesso em: 11 mar. 2020.

FARIA, Amanda Soares. **Política Externa Brasileira: Uma Análise Crítica do período 2003-2014**. Revista Multiface, Belo Horizonte, v.3, 2015.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. Rev.Bras.Pol.Int., Vol.51, No.2. 2008.

FELICISSIMO, Jose Roberto. **Os Impasses da Descentralização Político-Administrativa na Democratização do Brasil**. In. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, 32-1:6-15, Jan/Mar. 1992.

FERREIRA, Diandra Schatz. **Paradiplomacia nas cidades brasileiras: Elementos impulsionadores internos**. Minas Gerais: Uberlândia, 2019.

FIGUEIRA, A. C. R. **Processo Decisório em Política Externa do Brasil**. 2009. 255f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. Políticas de inserção internacional das cidades: o caso de São Paulo e a Rede Mercocidades (2001-2004). In: Josiéli Fiorin Gomes; Rodrigo de Souza Corradi (orgs.). **Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Editora Uniritter, 2015. p. 37-56.

FRONZAGLIA, Mauricio Loboda. **Unidades subnacionais e relações internacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2005.

GOMES, Joseli Fiorin. **A Rede Mercocidades na integração sul-americana: a paradiplomacia no Mercosul e na Unasul**. Revista InterAção, v. 8, n. 8, jan./jun. 2015, p. 52-69.

GOMES, J.F.; MILANO; Ana Carolina Zucheto; BAUM, Larissa Roxane; KILPP, Gabriela Fernanda. A Rede Mercocidades na integração regional sul-americana: sua relação com o Mercosul e a perspectiva de interação com a Unasul. In: Josiéli Fiorin Gomes; Rodrigo de

- Souza Corradi (orgs.). **Paradiplomacia em movimento: perspectivas em homenagem aos 20 anos de atuação da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Editora Uniritter, 2015. p. 57-71.
- HAFTECK, Pierre. **An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins, and Conceptual Mapping**. Public Administration and Development, n. 4, p. 333-345, Out./2003.
- HILL, Christopher. **The Changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave, 2003.
- HOCKING, B. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, T., e.a., **A dimensão subnacional e as relações internacionais**, São Paulo: EDUC/UNESP/EDUSC/FAPESP, 1997-2004. P. 77-107.
- JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre Interesses e Identidades, o que querem e o que são?: a atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. – São Paulo, 2019. 319 f., il. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2019.
- KEATING, Michael. **Paradiplomacy and Regional Networking. Forum of Federations: an International Federalism**. Hanover, outubro 2000.
- KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades e estratégias (2004). In: VIGEVANI, T., WANDERLEY, L. E., BARRETO, M. I., MARIANO, M. P. (orgs.). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Educ/Fundação Editora da Unesp/Edusc.
- KRASNER, Stephen (1972). **Are Bureaucracies Important?** (Or Allison Wonderland). Foreign Policy, No. 7 (Summer).
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LECOURS, André; MORENO, Luis. Paradiplomacy and Stateless Nations: a Reference to the Basque Country. **Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)**, Working Paper No. 6, 2001.
- LIMA, Daiane Pedro. Inserção Internacional e Políticas Públicas Locais: Uma Análise das Redes Internacionais de Cidades. In. **I Semana de Pós-Graduação em Ciência Política – Interfaces da Ciência Política**. São Carlos, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, 2000.
- LOIOLA, E.; MOURA, S. **Análise de redes : uma contribuição aos estudos organizacionais**. In: FISHER, T. (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1996. p. 53-68.
- ODONNE, N.; SOUZA, G. M. **Paradiplomacia transfronteiriça no Mercosul: uma visão crítica**. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.6. n.12, jul./dez, 2016.
- OLIVEIRA, Marcelo Fernández; LUVIZOTTO, Caroline Klaus. **Cooperação técnica internacional: aportes teóricos**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 54, n. 2, p. 5-21, 2011.
- MARX, Vanessa. **As cidades como atores políticos nas relações internacionais**. In. 3º Encontro Nacional Da Associação Brasileira De Relações Internacionais, 2011, p. 2-18.

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na segunda conferência das nações unidas sobre assentamentos humanos (habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. 140 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MAUAD, Ana and BETSILL, Michele. **A changing role in global climate governance: São Paulo mixing its climate and international policies**. Rev. bras. polít. int. [online]. 2019, vol.62, n.2, e009. Epub Oct 17, 2019.

MARKS, G. (1992). Structural policy in the European Community. In: Sbragia, A. (Ed.). **Euro-politics. Institutions and policy making in the “new” European Community** (p. 191-225). Washington, DC: The Brookings Institution.

MARIANO, K.L.P; TESSARI, G.R. **As cidades nos processos de integração regional**. In. Perspectivas, São Paulo, n.30, 2006, p.55-79.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. **As teorias de integração regional e os estados subnacionais**. Impulso, Piracicaba, v.13, n. 31, p. 47-68, 2002.

MEDEIROS, M. A; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. **Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR**. Revista de Estudos Internacionais (REI),v. 8 (2), 2017, p. 139-151

MENEGHETTI NETO, A. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MERCHER, Leonardo; BERNARDO, G.J.; SILVA, E.Z. **Difusão Internacional de Modelos de Desenvolvimento na Rede Mercocidades**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 9 (2), 2018.

MERCHER, Leonardo; VILLENAVE, Sabrina (2013). **Gênero e Mercocidades: uma análise feminista à atuação da UTGEM**. Belo Horizonte: ABRI/PUC-Minas.

MERCHER, Leonardo; VILLENAVE, Sabrina. **Gênero e Paradiplomacia: O caso da Unidade Temática de Gênero das Mercocidades**. Sociologias Plurais (UFPR). 2012.

MERCHER, Leonardo; PEREIRA, Alexsandro Eugenio. **Paradiplomacia como Política Externa e Política Pública: modelo de análise aplicado ao caso da cidade do Rio de Janeiro**. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 13, n. 2, p.195-222, 5 out. 2018. Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI.

MERCOCIDADES. (2018). **Cidades Membros**. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/cidades-membro/>>. Acesso em: 08 mar. 2020.

_____. (2015). **Estatuto y Reglamento de Mercociudades**. Disponível em: <mercociudades.org/estatuto-y-reglamento-de-mercociudades/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. (2017). **Estatuto de Mercocidades, aprobado em novembro de 2017, na Cúpula de Mercocidades em Córdoba, Argentina**. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/estatuto-de-mercociudades-aprobado-em-novembro-de-2017-na-cupula-de-mercociudades-em-cordoba-argentina/>> Acesso em: 08 mar. 2020.

_____. (2015). Autoridades. **Consejo**. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-e-autoridades/consejo/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

_____. (2010). **Processo de criação da STPM**. Disponível em: <<https://mercociudades.org/proceso-de-criacao-da-stpm/>> Acesso em: 08 mar. 2020.

- _____. (2015). **Unidades Temáticas**. Disponível em:
<<http://www.mercociudades.org/node/2286>>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- _____. **Unidade Temática de Gênero e Município**. Disponível em:
<<https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-e-autoridades/tematicas/genero/page/2/>> Acesso em: 08 mar. 2020.
- _____. **Unidade Temática de Desenvolvimento Econômico Local**. Disponível em:
<<https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-e-autoridades/tematicas/desarrollo-economico-local/>> Acesso em: 08 mar. 2020.
- _____. **Secretaria Técnica Permanente**. Disponível em: <<https://mercociudades.org/pt-br/estrutura-e-autoridades/secretaria-tecnica-permanente/>> Acesso em: 08 mar. 2020.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2000-2001. Gestão de Montevideo, 2000.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2003-2004, Gestão de Montevideu, 2004.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2004-2005, Gestão de Buenos Aires, 2005.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2009-2010, Gestão de Rosário, 2010.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2010-2011, Gestão de Belo Horizonte, 2011.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2011-2012, Gestão de Montevideu, 2012.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2012-2013, Gestão de Quilmes, 2013.
- _____. Informe da Secretaria Executiva. Período 2013-2014, Gestão de Porto Alegre, 2014.
- _____. Informe da Secretaria Executiva Executiva. Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.
- _____. Informe Anual de Atividades. Período 2015-2016. Gestão de São Paulo, 2015.
- _____. Informe Anual de Atividades. Período 2016-2017. Gestão de Santa Fé, 2016.
- _____. Informe Anual de Atividades. Período 2017-2018. Gestão de Cordoba, 2017.
- MERCOSUL. (2008), Mercosul/FCCR-CN/Ata nº 01/08. VII Reunião de Coordenadores Nacionais e Alternos do FCCR.
- _____. (2004), Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.
- _____. (2002), Mercosul/CMC/DEC nº 05/02. Grupo Ad Hoc Sobre Integração Fronteiriça.
- _____. (1991), Tratado para a Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai: (Assunção, 26-3-1991). Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, v. 1, n. 1, p. 33-54, dez. 2001.
- _____. (2018). Em poucas palavras. Disponível em:
<http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=3862&site=1&channel=secretaria&seccion=2> Acesso em: 10 mar. 2020.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Democracia e Política Externa Brasileira. A Sociedade Civil nos Governos FHC e Lula.** Belo Horizonte: ABRI/PUC-Minas, 2011.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública.** Contexto Internacional. Vol. 35. n.º1, 2013. p. 11-41.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul.** Caderno CRH, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012.

MILNER, Helen. **Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics.** *International Organization*, 52, 4, Autumn 1998.

MOTTA, Fernando Carlos Prestes. "Processos Organizacionais: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização". In: **O Estado como organização complexa: centralização, descentralização, desconcentração e regionalização.** São Paulo, FUNDAP, Projeto "Análise do Setor Público Paulista", Cap IV, pp. 81- 96, 1991.

MORAVCSIK, Andrew. Introduction: International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter; JACOBSON, Harold; PUTNAM, Robert (Eds.). **Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics.** London: University of California Press, 1993, pp. 3-42.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: Campus, 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira: 1889-2002.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas.** Rio de Janeiro: FGV, 2012.

PINHEIRO, Letícia; SALOMÓN, Mónica. **Análise de Política Externa e política externa brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos.** *Rev. Bras. Polít. Int.* 56 (1): 40-59 [2013].

PLANO, JACK C; OLTON, ROY. **Dicionário de Relações Internacionais,** 1969.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. **A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro.** *Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p.137-168, dez. 2018.

PRADO, Henrique S. A. **A Cooperação Descentralizada no Mercosul e a Política de Fronteira do Brasil.** *Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território*, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 906-923.

PRADO, Henrique S. A. (2013), **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do Mercosul.** Dourados-MS: Ed. UFGD.

PUTNAM, Robert D. (2010). **“Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”.** In: *Revista Sociologia Política*, Curitiba, vol.18, nº 36, junho, pp. 147-174.

REDES DE CIDADES. **Cidade de São Paulo, Relações Internacionais.** São Paulo, 01. Fev. 2019. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/assuntos_internacionais/> Acesso em: 05 de mar. 2020.

RESENDE, G.A; TEODOSIO, A.S.S. Descentralização e Democratização de Políticas Sociais: Venturas e Desventuras da Sociedade Civil Organizada no Brasil. In. **XXXII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2008.

RIBEIRO, M.C.M. **Globalização e Novos Atores: A paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: Edufba. 2009.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **Marco Jurídico para a Cooperação Descentralizada: um estudo sobre o caso brasileiro**. Frente Nacional dos Prefeitos, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. (2008). **Relações Internacionais Federativas do Brasil**. Dados, 51(4), 1015-1034.

RODRÍGUEZ, Jorge. CARDARELLO, Antônio. Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: **Anuário de la Cooperación Descentralizada**, 2006. Observatório de Cooperação Descentralizada Local UE-AL, Barcelona.

ROSENAU, J. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. O. **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SÃO PAULO. **Coordenação de Políticas para a Mulher promove igualdade de gênero**. São Paulo, 07 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/coordenacao-de-politicas-para-mulher-promove-igualdade-de-genero-em-sp/>> Acesso em: 05 de mar. 2020.

_____. **1º Plano Municipal de Políticas para as Mulheres**. São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/politicas_para_as_mulheres/arquivos/1_Plano_SMPM-pdf.pdf> Acesso em: 05 de mar. 2020.

_____. Prefeitura Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher; Secretaria do Governo Municipal. **Políticas públicas e igualdade de gênero** / Tatau Godinho (org.). Maria Lúcia da Silveira (org.). – São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004, 188 p.

_____. **Programa de Fomento ao Desenvolvimento Regional**. São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/programas/programa-de-fomento-ao-desenvolvimento-regional/>> Acesso em: 05 de mar. 2020.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: Determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Política externa brasileira: A política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: Editora Fgv, 2011.

SALOMÓN, Mónica. **Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira?** Revista Mural Internacional. Ano III, n.º 2, Dezembro de 2012, p. 9-15.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Orgs). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, Studio Nobel, 1998.

SERRA, Ana. Cooperação descentralizada: o caso europeu. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, p. 73-95, 2009.

SILVA, T.M. **Transferências de Políticas Públicas na Rede Mercocidades: Do diálogo à Construção Conjunta**. Revista de Estudos Internacionais (REI), ISSN 2236-4811, Vol. 9 (1), 2018.

SIMINI, Danilo Garnica. **Atuação internacional dos municípios brasileiros à luz da Constituição Dirigente de 1988: um estudo de caso da Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2015.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign policy actors. In: MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

SOLDATOS, P. Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world. In: BROWN, Douglas; FRY, Earl (Ed.). **States and provinces in the international economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993. p. 45-64.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TAVARES, Rodrigo. As Relações Internacionais do Estado de São Paulo. In: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (Orgs.) **Relações Internacionais de âmbito subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil**. São Paulo: IRI/USP, 2014, p. 12-27.

TESSARI, Gustavo Rosolen; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Os governos não centrais como novos atores no cenário internacional. In: Gisálio Cerqueira Filho. **Sulamérica comunidade imaginada. Emancipação e integração**. Niteroi: Editora UFF, 2011. p. 161-175.

VIGEVANI, Tullo. **Gestão pública e inserção internacional das cidades**. Relatório Científico CEDEC/PUC-SP/UNESP. São Paulo, julho 2008.

VIGEVANI, Tullo. **Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 62, p.127-169, out. 2006.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **Política Externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

VITAL, Graziela Cristina. **A Institucionalização das Relações Externas Subnacionais: um estudo comparado das cidades de São Paulo e Toronto**. 2016. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

YAHN FILHO, Armando Gallo. **Relações internacionais e atores subnacionais: um estudo da inserção internacional da Região Metropolitana de Campinas**. 2011. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 33 Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.